HISTÓRIA DA PAZ

Demétrio Magnoli ORGANIZADOR

DO MESMO ORGANIZADOR DE
HISTÓRIA DAS GUERRAS

editoracontexto

A PAZ POSSÍVEL

A insanidade dos homens conduzirá realmente o planeta à sua destruição por conta de guerras nucleares e desequilíbrio ecológico? Será que temos feito esforços adequados para manter a paz entre nações e a habitabilidade deste nosso abrigo comum?

Este livro é uma continuação e uma resposta a um outro, publicado pela Editora Contexto, com muito sucesso, *História das guerras*. Como o primeiro, foi escrito por um impressionante grupo de especialistas. Como o primeiro, foi coordenado pelo mesmo organizador, Demétrio Magnoli. *História da paz*, sem dúvida, fará par com o outro nas melhores estantes.

Os autores são historiadores, diplomatas, jornalistas, cientistas políticos e até um economista que atenderam ao convite do organizador e da Editora para escrever um capítulo de *História da paz*. Foi um trabalho difícil, pois havia que conciliar a precisão conceitual – uma vez que se trata de obra concebida para ser referência na área –, com um texto agradável, já que se destina, também, a um público mais amplo. E quem não tem interesse em saber que sempre houve pessoas empenhadas em evitar guerras, em prevenir situações de conflito, em preservar a natureza e evitar a proliferação de artefatos nucleares? Quem não quer saber dos tratados que ajudaram a desenhar as fronteiras políticas e econômicas que temos hoje?

Contudo, este não é um livro escrito por ingênuos ou deslumbrados. Paz, aqui, não é tomada num sentido banal, piegas. Ninguém imagina que basta todos vestirem branco e se dar as mãos para que a paz universal envolva pessoas e animais, montanhas e oceanos. A paz é uma conquista, fruto de esforços diplomáticos, é conciliação entre poderosos, é acordo entre iguais e desiguais. É, como a política, a arte do possível. Por vezes os tratados resultam de divisão de butins. Por vezes são feitos para humilhar os perdedores. Nem sempre satisfazem a todos. Podem engendrar ressentimentos. Podem até conter, nos seus termos, indícios de uma nova guerra.

Este livro mostra também como trabalharam e trabalham os arquitetos que ajudaram a construir o mundo em que vivemos. Os homens que fizeram a diferença.

Essa é a verdadeira história da paz. Frágil, fugidia, mas possível.

Os editores

INTRODUÇÃO: ALÉM DE HOBBES

Demétrio Magnoli

Há tantas histórias da paz quantas se quiser. Nesta *História da paz*, derrama-se um facho de luz sobre os tratados que edificaram a ordem internacional de uma época ou inscreveram em pedra os conceitos perenes da "lei das nações". Alguns desses tratados emanaram de guerras gerais e substituíram o sistema destruído por uma ordem nova, que aspirava à permanência. Outros definiram a natureza, o conteúdo e os limites do poder dos impérios e das grandes potências. Os ecos de todos eles continuam a reverberar entre nós.

O primeiro capítulo aborda os três concílios "fundadores" da Igreja: Niceia (325), Latrão (1215) e Trento (1545-1963). Eles, é claro, não são tratados, no sentido próprio do termo, mas desempenharam funções similares, reunindo autoridades políticas e religiosas de diferentes partes do mundo para estabelecer normas de validade geral. Tomados em conjunto, eles constituíram a Igreja de Roma como instituição universal.

O Tratado de Tordesilhas (1494), examinado a seguir, pretendeu definir as regras e os horizontes geográficos das aventuras expansionistas de espanhóis e portugueses. Negociado por representantes das monarquias concorrentes e confirmado por atos pontifícios, o tratado situa-se na transição histórica entre a hegemonia do poder universalista do Papado e a afirmação do poder secular e singular dos monarcas. Por meio dele, é possível lançar um olhar para a natureza múltipla da passagem da Idade Média para a Idade Moderna.

A Paz da Westfália (1648), o Congresso de Viena (1815) e o Tratado de Versalhes (1919), são os temas do terceiro, quarto e oitavo capítulos. Separados entre si por séculos, eles assinalam três momentos de uma trajetória de construção e sucessivas restaurações de uma ordem estatal amparada no consenso. Nos três casos, o imperativo da paz decorreu de sofrimentos e devastações invulgares provocados por guerras gerais. A ideia de que uma paz duradoura derivaria do equilíbrio de poder surgiu, embrionariamente, na Westfália e tornou-se uma doutrina da

maior potência em Viena, mas foi abandonada em Versalhes.

Nas relações internacionais, o interregno 1550-1648 corresponde a um "período confessional", no qual o Estado moderno emergente convive com o paradigma medieval da prioridade da religião. A Guerra dos Trinta Anos e a Paz da Westfália dissolveram aquele paradigma, impondo o primado do interesse nacional e da razão de Estado. O cardeal Richelieu, que morreu em 1642, mas cujas "Instruções" influenciaram profundamente os tratados de Munster e Osnabruck, figura como pioneiro na distinção entre a esfera privada, na qual se moviam as convicções religiosas, e a esfera pública, que é a da razão de Estado. Ele disse: "O homem é imortal, sua salvação é no outro mundo; o Estado não tem imortalidade, sua salvação é agora ou nunca." Em Westfália, a política internacional se desvencilhou de Roma, ingressando na modernidade.

Quando o manto imperial caiu sobre os ombros de Napoleão Bonaparte, a França acalentou o sonho de se tornar uma "Nova Roma", subordinando a Europa a seu poder universal. As Guerras Napoleônicas destruíram o sistema estatal emanado da Westfália, mas a vitória da coalizão articulada em torno da Grã-Bretanha propiciou a sua restauração. O Congresso de Viena foi o instrumento restaurador. A ordem que ele arquitetou tornou-se o arcabouço geopolítico da supremacia britânica e do advento da era industrial.

O "concerto da Europa" não resistiu às ondas de choque causadas pela Unificação Alemã e implodiu na Primeira Guerra Mundial. No final do cataclismo, os diplomatas reunidos na Conferência de Paris voltaram seus olhos para a obra erguida por seus antecessores em Viena, mas não foram capazes de reproduzi-la, pois o mundo de 1815 já não existia. A guerra industrial, a ascensão dos Estados Unidos, o advento do princípio das nacionalidades e a substituição da meta do equilíbrio pela da revanche coagularam-se na forma do Tratado de Versalhes. Com ele, fechou-se a época clássica das relações internacionais.

Entre Viena e Versalhes, desenrolou-se a grande aventura da expansão imperialista das potências europeias. O Tratado de Nanquim (1842), objeto do quinto capítulo, foi o primeiro dos "tratados iníquos" firmados pela China Qing, o Japão Tokugawa e a Coreia Chosun com as potências ocidentais entre meados do século XIX e o início do século XX. A Conferência de Berlim (1884-85), abordada no sexto capítulo, deflagrou o processo de partilha colonial da África. O Acordo Sykes-Picot (1916) desenhou os contornos da partilha anglo-francesa do

Oriente Médio.

Os "tratados do imperialismo" ecoaram por todo o século xx. Sob o impacto do assalto das potências ocidentais, ruíram a China imperial e o Japão dos xoguns. O colapso da velha ordem do xogunato deu lugar ao Japão Meiji, expansionista e militarista, que só desapareceria com as explosões nucleares de Hiroshima e Nagasaki, em agosto de 1945. A prolongada crise da velha China desaguou na vitória da Revolução Chinesa, em 1949, e na noite sem luar do maoismo.

Na África, a colonização europeia traçou fronteiras, fabricou territórios e engendrou as novas elites que viriam a se entrincheirar nos aparelhos dos Estados independentes. A moldura política e ideológica das atuais "guerras étnicas" africanas foi armada pelos soberanos e diplomatas europeus reunidos na Conferência de Berlim. No Oriente Médio, o acordo secreto anglo-francês, consagrado pouco depois nos tratados que encerraram a guerra mundial, inaugurou a geopolítica do petróleo e irrigou as sementes do que viria a ser o Estado de Israel.

A época clássica das relações internacionais durou quatro séculos, nos quais o equilíbrio pluripolar das potências europeias e a prevalência da *realpolitik* afiguravam-se como traços "naturais" da ordem interestatal. Essa época viveu seu outono sob a égide de Versalhes e desapareceu em fogo e sangue com a Segunda Guerra Mundial. A Conferência de Bretton Woods (1944), as Conferências de Yalta e Potsdam (1945) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), temas do nono e décimo primeiro capítulos, inauguraram uma nova época cujo traço crucial é a prevalência de valores e ideologias que buscam o universalismo.

Bretton Woods é o momento em que os Estados Unidos se engajam na reforma da economia mundial e na criação de um sistema de instituições internacionais voltado para a promoção de uma ordem global liberal. A conferência, realizada um ano antes do fim da Segunda Guerra Mundial, substituiu o falido padrão-ouro por um padrão baseado no dólar e propiciou a reconstrução econômica do pós-guerra. Mas, sobretudo, evidenciou o paradoxo que faz da ação política dos Estados uma condição para a sobrevivência do liberalismo econômico.

Yalta e Potsdam assinalaram o eclipse das tradicionais potências europeias. A paz emanada das duas conferências era uma antevisão da bipartição da Europa em esferas de influência dos Estados Unidos e da União Soviética e, no fim das contas, da própria ordem bipolar da Guerra Fria. No pós-guerra, a rivalidade entre as superpotências nucleares

coloriu-se com os tons de uma concorrência entre valores e modelos de validade geral.

Numa ampla perspectiva histórica, a Declaração Universal dos Direitos Humanos figura entre os documentos de "fundação" do Ocidente. Eleanor Roosevelt, autora de seu esboço, declarou que ela se tornaria "a Magna Carta internacional". Inspirada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da França, de 1789, e no Bill of Rights de 1791, dos Estados Unidos, a Declaração de 1948 insere-se no campo de pensamento aberto por Grotius e desenvolvido por Kant.

Os capítulos finais oferecem visões sobre aspectos singulares da ordem universalista do pós-guerra. A Carta da OEA (1948) conferiu uma nova forma ao pan-americanismo, adaptando-o às realidades geopolíticas da Guerra Fria, mas, ao mesmo tempo, traduzindo para o "hemisfério ocidental" o programa de valores que sustenta as Nações Unidas. O Tratado de Roma (1957), certidão de batismo da atual União Europeia, representou uma resposta histórica ao colapso dos nacionalismos europeus e a reinvenção de uma unidade da Europa cujas raízes se encontram no Império Romano e no cristianismo. Nas Américas, a segurança descansa sobre um contrato básico que repousa sobre a liderança dos Estados Unidos. Na Europa, a segurança repousa sobre um processo, sempre mais ambicioso, de fusão de soberanias.

Na ordem universalista contemporânea, os temas globais ocupam lugares estratégicos na agenda diplomática. O Tratado de Não Proliferação Nuclear (1968), um contrato entre Estados soberanos apoiado no princípio paradoxal da desigualdade de direitos, procurou congelar a geometria do poder nuclear para conjurar o risco de destruição da civilização. O Protocolo de Kioto (1997), sobre o aquecimento global, é o empreendimento diplomático mais radicalmente universalista da história, pois formula um programa mundial nos campos da energia e das tecnologias.

Esta *História da paz* é uma narrativa do gênio humano aplicado à construção da ordem internacional. No fim das contas, é uma história da tentativa de conjurar o persistente espectro hobbesiano da "guerra de todos contra todos".

***

A passagem de Thomas Hobbes é um dos pontos culminantes do pensamento político moderno. É inevitável revisitá-la:

> Em todos os tempos, os reis, e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por causa de sua independência, vivem em constante rivalidade, e na situação e atitude dos gladiadores, com as armas assestadas, cada um de olhos fixos no outro, isto é, seus fortes, guarnições e canhões guardando as fronteiras de seus reinos, e constantemente com espiões no território de seus vizinhos, o que constitui uma atitude de guerra.

O *Leviatã*, no qual se encontra a passagem célebre, é de 1651. Há uma ironia aí: três anos antes, fechando o ciclo da Guerra dos Trinta Anos, as cidades de Munster e Osnabruck haviam recebido plenipotenciários de 16 estados europeus, 140 estados do Sacro Império Germânico e 38 principados e cidades livres, que negociaram a Paz da Westfália e edificaram um sistema fundado sobre o conceito de soberania estatal e a promessa de paz perpétua e universal. Hobbes estava dizendo que só a guerra podia aspirar à permanência. Os soberanos não estavam apenas dizendo que a paz era possível, mas a fabricavam realmente como um fruto da vontade pactuada. Quem tinha a razão?

Westfália e *Leviatã* são dois atos inaugurais da modernidade. Eles compartilham uma experiência de libertação: a política deslindava-se da submissão prática e ideológica ao poder imperial da Igreja. Da independência do Estado, os soberanos reunidos em Munster e Osnabruck extraíram um princípio de convivência na diversidade. Da mesma independência, Hobbes concluiu pela inevitabilidade da guerra.

No vasto concerto de potências grandes e pequenas da Westfália, as escassas ausências notáveis foram Inglaterra, Rússia e Turquia. Um estudioso dos tratados registrou que “nenhum dos signatários parece ter se preocupado com a ausência dos ingleses”[1]. É que os ingleses encontravam-se imersos na sua “guerra dos nove anos”, a guerra civil entre realistas e parlamentaristas deflagrada em 1642 e encerrada apenas com a substituição da monarquia pela Commonwealth e depois pelo Protetorado de Oliver Cromwell.

Hobbes enquadrou a guerra civil na metáfora do “estado de natureza” e concebeu o Leviatã como o poder supremo que se apropria do direito à violência, tornando-o um monopólio para instaurar a ordem interna. Esse poder supremo, que é o Estado, ergue-se sobre a supressão da independência das pessoas privadas, isto é, sobre a negação do direito à violência privada. Mas a arena internacional moderna caracteriza-se justamente pela independência dos soberanos, que se libertaram do dever de obediência à Santa Sé. Na ausência do *imperium*, vale unicamente a vontade dos soberanos independentes. É essa vontade,

não restringida por nenhum poder superior, aquilo que se chama guerra.

A figura monumental de Hobbes faz sombra sobre tudo o que existiu ao seu redor. Mas não é possível abordar os atos de inauguração da modernidade sem lançar um facho de luz na direção de Hugo Grotius, o jurista holandês que morreu três anos antes da Westfália e seis anos antes do aparecimento do *Leviatã*. Grotius, o autor do *De Jure Belli ac Pacis* (Sobre as leis da guerra e da paz), de 1625, é considerado o pai fundador do direito internacional. A expressão "sociedade internacional", largamente utilizada pela mídia, é uma decorrência lógica de seu pensamento.

Em Hobbes, nada, exceto a desconfiança mútua, une os soberanos. Em Grotius, os soberanos formam uma comunidade de valores, pois compartilham a lei da natureza. Daí emana a obrigação geral de cultivar a justiça, respeitar os direitos dos demais soberanos e observar escrupulosamente as regras pactuadas. Aquilo que se chama paz é o produto da subordinação de todos às leis da natureza. Grotius não exerceu nenhuma influência sobre os tratados de Munster e Osnabruck, mas, na narrativa da história do direito, a Paz da Westfália representa a consagração da ordem que ele imaginou.

A doutrina do pacifismo difundiu-se no século XX, especialmente após a Primeira Guerra Mundial. Os pacifistas contrastam a guerra à paz como a noite ao dia e sonham abolir a guerra por meio de um pacto geral que a coloque fora da lei. Grotius não era um pacifista, algo que fica evidenciado já no título de sua obra fundadora, no qual guerra e paz aparecem como instâncias distintas de uma mesma ordem jurídica. Uma passagem sintética esclarece a sua abordagem:

> Da lei da natureza, a qual pode também ser denominada lei das nações, é evidente que não são condenáveis todas as formas de guerra. Do mesmo modo, toda a história e as leis costumeiras de todos os povos informam-nos suficientemente que a guerra não é condenada pela lei voluntária das nações.[2]

Erasmo pleiteava a proscrição da guerra por razões de consciência. Grotius, por outro lado, procurava configurar uma paz internacional baseada na justiça, mas o seu sistema não excluía o recurso à "guerra justa". O conceito de "guerra justa" fixou-se no direito internacional e foi encampado tanto pela Liga das Nações quanto pelas Nações Unidas. A guerra de autodefesa é justa, como são justas as guerras decididas pelo Conselho de Segurança da ONU para combater estados que ameaçam a segurança internacional. A guerra justa promove uma paz baseada na justiça.

“A guerra é a continuação da política por outros meios”. A máxima de Clausewitz não significa apenas que a guerra é uma instância da política, mas também que paz e guerra estão conectadas pelos fios do intercâmbio político. A diplomacia não se cala quando começa o rugido da artilharia e nem mesmo nas guerras mais terríveis cessam completamente os contatos diplomáticos entre os inimigos. Uma história da paz não é a narrativa dos eventos situados nos interstícios das guerras, mas uma revisão dos esforços de construção de uma ordem internacional estável. A razão está com Hobbes e com Grotius, que enxergaram o mesmo panorama a partir de mirantes diferentes.

A diplomacia surgiu na Grécia antiga, quando embaixadores eram esporadicamente enviados a cidades-estado, em missões especiais para entregar oferendas e mensagens de seu governo. Essa condição de mensageiro, que caracteriza o diplomata, desdobrou-se numa série de papéis. O diplomata negocia acordos entre Estados, exercitando a mediação e a persuasão, o que exige a nítida identificação do interesse de seu governo, mas também o reconhecimento da legitimidade dos interesses do governo estrangeiro. O diplomata ameniza as fricções inerentes ao sistema internacional, exercitando a interlocução, o que solicita a apreciação das diferenças de valores, culturas e atitudes entre as nações. Finalmente, o diplomata realiza atividades de inteligência, colhendo informações relevantes sobre a política das nações estrangeiras e procurando conservar na obscuridade as informações vitais relativas a seu próprio país. As figuras do diplomata e do espião não são idênticas, mas as funções do primeiro coincidem parcialmente com as do segundo.

A palavra *diplomacia* tem raízes no termo grego “diploma”, um certificado de conclusão de estudos, e, em Roma, passou a ser utilizada para descrever documentos oficiais de viagem como passaportes e vistos imperiais. A diplomacia moderna nasceu nas cidades livres da Itália renascentista. Francesco Sforza, *condottieri* de Milão, estabeleceu as primeiras embaixadas permanentes no século XV. Naquela época, consolidaram-se as convenções diplomáticas, como a apresentação de credenciais ao governo estrangeiro e a instituição do privilégio da imunidade dos diplomatas. Essas convenções, junto com incontáveis procedimentos diplomáticos tradicionais, não têm unicamente sentidos práticos, mas um claro significado simbólico:

> No sistema global internacional – em que os estados são mais numerosos, mais

> profundamente divididos e menos explicitamente participantes de uma cultura comum –, a função simbólica dos mecanismos diplomáticos torna-se, exatamente por essas razões, ainda mais importante. A vontade notória de estados de todas as regiões, culturas, ideologias e de todos os estágios de desenvolvimento de abraçar procedimentos diplomáticos muitas vezes estranhos e arcaicos, que nasceram na Europa em outra época, é atualmente um dos raros indícios observáveis da aceitação universal da noção de uma sociedade internacional.[3]

Os diplomatas representam os interesses de estados particulares; a diplomacia simboliza a consciência compartilhada da existência de uma sociedade internacional de estados. Uma história da paz é uma narrativa das obras dessa sociedade – ou seja, antes de tudo, dos tratados que moldaram a ordem política internacional.

O terreno no qual se move a diplomacia é constituído pela política externa realista, na qual os estados reconhecem a natureza legítima do sistema internacional e dos demais estados. Mas esse paradigma não prevalece quando emergem estados que se engajam na transformação revolucionária do mundo. Napoleão Bonaparte não almejava apenas a potência da França e a sua própria glória, mas também a criação de uma "Nova Roma", isto é, de um império universal. Adolf Hitler, obcecado pelo projeto de uma Europa alemã, não pararia mediante nenhuma concessão diplomática, como ficou comprovado após o vergonhoso acordo de Munique.

O ânimo que move a política externa revolucionária é de reinvenção do mundo. A Rússia bolchevique dos primeiros anos, sob a direção de Lenin e Trostski, acreditava fervorosamente que a sua revolução era o estopim de uma insurreição mundial e da substituição do capitalismo pelo socialismo. Em Brest-Litovsk, os bolcheviques aboliram a diplomacia secreta e converteram as negociações de paz em separado com os alemães numa plataforma de lançamento de apelos insurrecionais. Pouco mais tarde, tentaram levar a revolução à Polônia na ponta das baionetas – e pagaram caro pelo fracasso. Depois disso, a URSS retrocedeu para os domínios da política externa realista e ocupou seu lugar no concerto geral dos estados.

A ordem europeia que emanou da Paz da Westfália só perdurou porque a Inglaterra desviou-se, no último momento, da tentação de reinventar o mundo. Sob Cromwell, os radicais puritanos ingleses sonharam com a expansão da Commonwealth para o continente europeu e defenderam ardorosamente que a Inglaterra se levantasse em armas contra as monarquias católicas. No *Commonwealth of Oceana*, publicado em 1656, três anos depois da nomeação de Cromwell como

lorde Protetor, James Harrington evocou a lei da natureza para sustentar um chamado à ação internacional:

> Se teu irmão clama por ti em aflição, não o ouvirás? Essa é uma Commonwealth tecida com os ouvidos abertos e um compromisso público; não foi feita para si mesma apenas, mas oferecida como magistratura de Deus à humanidade, para a proteção do direito comum e da lei da natureza.[4]

No *Oceana*, que é um tratado sobre a constituição ideal para a Inglaterra, como em inúmeros panfletos da época, o dever moral da Commonwealth é colocar o "mundo desamparado" sob a "sombra de suas asas", a fim de oferecer à Terra "o domingo de tantos anos, o repouso de tantos trabalhos". A política externa inglesa não cedeu, contudo, ao chamado dos radicais e preferiu difundir o comércio a espalhar a revolução. O realismo foi consagrado pela criação do Conselho do Comércio e pela votação dos Atos de Navegação.

As utopias do radicalismo puritano feneceram na Inglaterra, mas suas sementes atravessaram o oceano e fixaram-se entre os habitantes das Treze Colônias. Mais tarde, a ideia missionária da reforma do mundo inspirou os Pais Fundadores dos Estados Unidos e infiltrou-se na política externa americana, conferindo-lhe um sentido cruzadista que foi temperado pelas exigências do realismo, mas nunca adormeceu por completo.

Os Estados Unidos nasceram de uma revolução contra os britânicos, mas, de um modo mais profundo, contra o Velho Mundo. A nova República repelia a política dinástica das monarquias europeias, que interpretava como mesquinha e egoísta. Ela se enxergava como a Nova Jerusalém, a "Oceana" finalmente realizada: um modelo para toda a humanidade. Sobre esse fundamento, desenvolveu um padrão pendular de política externa, que oscila entre os polos contrastantes, mas complementares, do isolacionismo e do cruzadismo. O isolacionismo expressa o desprezo pela "política de poder", carente de ideais, do Velho Mundo. O cruzadismo emerge na hora das crises que ameaçam o confortável isolamento da "fortaleza americana" e expressa um projeto de reforma do mundo, para que ele se conforme ao molde da Nova Jerusalém.

Foi esse movimento pendular que impulsionou os Estados Unidos ao engajamento na Primeira Guerra Mundial – um engajamento amparado pela promessa de transformá-la na guerra destinada a acabar com todas as guerras. Entre os Catorze Pontos de Woodrow Wilson, o principal era a Liga das Nações, que sintetizava a ambição de reforma do mundo por

meio da criação de um diretório de potências unidas em torno do compromisso da manutenção da paz. Na volta do pêndulo, contudo, o Senado americano abraçou o princípio do isolacionismo e rejeitou a participação dos Estados Unidos na Liga das Nações, desconstruindo o edifício erguido
pelo presidente.

Uma Lei de Neutralidade, votada para prevenir a participação americana nas guerras europeias, adiou a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, que só se tornou possível com o desastre de Pearl Harbor. A nova oscilação do pêndulo conduziu as tropas americanas aos teatros do Pacífico e da Europa – e, depois da guerra, desdobrou-se sob a forma da Doutrina Truman, que anunciou o início da Guerra Fria. As Nações Unidas surgiram nesse contexto, por iniciativa de Franklin Roosevelt, para substituir a extinta Liga das Nações e restaurar o sonho wilsoniano de abolição da guerra.

N a *Paz perpétua*, ensaio filosófico de 1795, escrito nos primeiros anos do turbulento período das guerras da Revolução Francesa, Kant imaginou uma "liga da paz", formada por repúblicas constitucionais associadas em torno da ideia da renúncia à guerra. No ensaio, o "primeiro artigo definitivo para a paz perpétua" estabelece que a constituição de todos os estados deve ser republicana, pois governos representativos não fariam a guerra, exceto com a finalidade de autodefesa. Esse artigo pode ser interpretado como a fonte original da controversa teoria da "paz democrática", segundo a qual democracias tendem a evitar a guerra entre si. O "segundo artigo definitivo para a paz perpétua", por sua vez, preconiza que a lei das nações deve estar fundamentada numa "federação de estados livres". Essa formulação, que sugere o conceito de um "governo mundial", é a semente da tradição filosófica que inspirou a Liga das Nações e, depois, as Nações Unidas.

A ONU não é um "governo mundial". Quando Roosevelt a imaginou, pensou-a sob a ótica do realismo. O seu projeto não partiu da assembleia geral, que reflete o princípio da igualdade entre os estados, mas do Conselho de Segurança, que reflete o princípio do poder. A Guerra Fria e as inúmeras guerras regionais que a pontuaram, formam uma evidência contundente de que vivemos ainda no mundo de Hobbes. Entretanto, o longo percurso que liga a Paz da Westfália à ONU e ao sistema de instituições internacionais erguido no pós-guerra configurou uma ordem mundial muito mais complexa que o sombrio

cenário hobbesiano de estados-gladiadores, em permanente atitude de guerra. As marcas do pensamento de Grotius e Kant estão impressas nessa ordem, tanto quanto os traços indeléveis do pensamento de Hobbes.

NOTAS

[1] Charles Giry-Deloison, “Westphalie 1648: l’Angleterre en marge de l’Europe”, in Lucien Bély (dir.), L’Europe des traités de Westphalie, Paris, PUF, 2000, p. 401.

[2] Hugo Grotius, On the law of war and peace, chapter 2: Inquiry into the lawfulness of War. Liberty Library of Constitutional Classics. Disponível em <http://www.constitution.org/gro/djbp_102.htm>..

[3] Andrew Hedley Bull, The anarchichal society: a study of world politics, London, The Macmillan Press, 1977, p. 183.

[4] James Harrington, Commonwealth of Oceana, Liberty Library of Constitutional Classics. Disponível em <http://www.constitution.org/jh/oceana.htm>.

CONCÍLIOS ECUMÊNICOS MEDIEVAIS

José Rivair Macedo

No período usualmente denominado de Idade Média, que compreende, *grosso modo*, aos mil anos transcorridos entre o século V e o XV na Europa Ocidental, as concepções políticas e religiosas estavam entrelaçadas, e a religião era um dos canais de expressão daquilo que na atualidade costuma-se denominar de *esfera política*. A aproximação entre essas instâncias deu origem a práticas bem diferentes daquelas que passaram a vigorar com o Estado moderno.

A Idade Média nasceu dos escombros do Império Romano. O período de oficialização da Igreja e da religião cristã, nos séculos IV e V, coincide com o momento de crise do mundo clássico, e já se disse com justa razão que a Igreja Católica veio a ser a grande herdeira do legado imperial, preservando em parte a cultura latina nas bibliotecas dos mosteiros, tomando de empréstimos modelos administrativos e organizacionais, adotando o latim como forma de expressão oficial, pretendendo se impor em âmbito universal (daí chamar-se *catholica*, quer dizer, "universal"), e situando sua sede de governo em Roma.

Após a divisão do Império, ao fim do século IV, a parte oriental, com capital em Constantinopla, seria governada pelos *basileus* (do grego, monarca), cujo poder assentava no princípio teocrático e cristão da representação divina ao se intitular "vice-regente de Deus na Terra", e no princípio jurídico da *civitas* romana. Na autocracia bizantina, não havia qualquer dúvida de que o *basileus* estivesse acima do patriarca, que era a autoridade máxima em matéria religiosa, embora estivesse abaixo das leis que regiam a sociedade, devendo submeter-se a elas, e inclusive manter e obedecer às prescrições firmadas nos concílios ecumênicos mediante juramento prestado por ocasião de sua coroação.

Na parte ocidental, que viria a ser profundamente afetada no século V pela presença germânica, a relação entre poder temporal e poder espiritual seria colocada em outros termos. Datam desses séculos de transição do mundo antigo para o mundo medieval a proposição da teoria conhecida como "agostinianismo político", numa alusão às ideias

de seu idealizador, o bispo Agostinho de Hipona (354-430), desenvolvidas no célebre tratado *A cidade de Deus*. Escrita entre 413-427, pouco depois do saque de Roma pelas tropas do rei visigodo Alarico, em 410, a obra propõe uma distinção fundamental entre a cidade terrena personificada por Roma, símbolo do poder efêmero dos homens, e a Jerusalém celeste, que se realizaria no reino dos céus e estaria reservada aos eleitos.

Esse seria provavelmente o traço mais profundo da concepção política medieval, na qual a Igreja arrogou para si a chave do reino celeste, apresentando-se como uma mediadora entre Deus e os homens. Numa carta dirigida ao imperador Anastácio em 494, o papa Gelásio I propunha a existência de duas esferas de poder que governariam o mundo: a autoridade (*auctoritas*) sagrada dos sumos pontífices e o poder (*potestas*) real. A *auctoritas* designava uma competência de ordem moral, enquanto a *potestas* era um poder de fato, um poder de administração das coisas e das pessoas. Conhecida como teoria dos "dois gládios", ela defendia a superioridade do gládio espiritual. Segundo o papa, "o poder dos padres é ainda maior pelo fato de terem de prestar contas ao Senhor no Juízo Final, até dos próprios reis".[1]

Assim, nos mil anos da Idade Média europeia, a Igreja foi mais do que o organismo em torno do qual se organizava a religião cristã. Desde as suas origens, ela esteve associada ao Estado, seja em sua forma imperial, nos séculos IV e V no Império Romano, e nos séculos IX e X no Império Carolíngio, seja nas realezas desde o período dos reinos bárbaros, e encontrou no Estado apoio político e militar. Em determinados momentos, sobretudo no período situado entre os séculos XI e XIV, a cúpula da Igreja, representada pelo Papado, disputou com imperadores e reis a autoridade sobre toda a Cristandade. Mas, ao longo de todos esses séculos, no centro e norte da Itália lentamente veio a se formar o Estado Pontifício, vasto território em que o poder espiritual e o temporal dependiam da autoridade plena dos papas.

Por aqui, pode-se entender as razões pelas quais os concílios vieram também a se revestir de grande significado político. Com efeito, neles é que a cúpula da Igreja encontrava os meios para propor, deliberar, discutir e legislar sobre os grandes problemas de ordem doutrinal, moral e disciplinar que diziam respeito à Cristandade. Do ponto de vista político, os concílios revelam plenamente a dimensão do poder da Igreja e os meios de que dispunha para organizar e dirigir a sociedade cristã.

Não sendo um organismo administrativo, mas um agrupamento de lideranças, eles eram um canal de expressão de poder colegial de bispos e prelados, e as matérias em torno das quais houvesse consenso unânime podiam vir a se tornar norma válida para toda a Cristandade. Assim, é muito importante verificar em sua história o alcance territorial de suas deliberações, quem os convocou e quem deles tomou parte.

O vocábulo *concílio* provém do termo latino *concilium*, e sua primeira acepção é "reunião", "assembleia". Os concílios congregam representantes menores ou maiores da hierarquia eclesiástica, vindo a se constituir como concílios locais, provinciais, regionais, nacionais, plenários e concílios ecumênicos, cuja dimensão é universal.

Ao longo dos dois mil anos da história do cristianismo, numerosos foram os concílios locais e provinciais. Em geral, eles respondiam às necessidades do momento em que foram realizados e tratavam de questões ligadas em sua maior parte à aplicação de normas disciplinares ao clero e aos fiéis. Comparativamente, poucos foram os concílios ecumênicos, embora tenham sido estes os mais importantes. Ao todo, apenas 21 são enquadrados nessa categoria, o primeiro tendo sido o de Niceia, no ano de 325, e o último, o Vaticano II, realizado entre 1962-1965.

Convocados em sua maioria pelos papas, os concílios ecumênicos medievais reuniam bispos, arcebispos, abades, legados papais no Ocidente, por vezes patriarcas e outras lideranças das igrejas orientais.[2]Suas decisões expressam o acordo das igrejas existentes e a conformidade com a tradição dos concílios anteriores. Elas revestem-se de autoridade moral, espiritual e, por consequência, são respeitadas por toda a comunidade cristã.[3]

Neste capítulo, serão evocados os três mais importantes concílios ecumênicos medievais, embora o período de realização de dois deles não corresponda aos limites cronológicos tradicionais da Idade Média. O primeiro será o de Niceia I, em que se pode vislumbrar os problemas da Igreja nascente. O segundo será o de Latrão IV, realizado no momento de apogeu da autoridade papal sobre os Estados feudais da Europa medieval. E o terceiro será o de Trento, cujos debates e decisões refletem a crise da autoridade da Igreja e sua perda de influência sobre os Estados nacionais da Europa moderna.

CONSTANTINO E O CRISTIANISMO

Na segunda metade do século III, o Império Romano conheceu um dos momentos de maior instabilidade de sua história. Entre os anos 235 e 284 houve uma sucessão de governos curtos, assolados por golpes de Estado, rebeliões militares, conspirações palacianas, assassinatos. Os dois mais importantes governantes do Baixo Império Romano foram Diocleciano e Constantino. Ambos são lembrados como imperadores reformadores, tendo se destacado ao combater com eficácia os males que ameaçavam um Estado exaurido em suas finanças, fragilizado por querelas internas, numa sociedade em franca transformação.

Caio Aurélio Valério Diocleciano (236-305) tomou medidas efetivas para conter as revoltas, estabilizar preços de mercadorias e salários, fortalecer o erário com a cobrança de impostos, regularizar a situação do exército e reorganizar o governo do império. Reservando para si o título de Augusto, atribuiu a outro o título de César, a quem cabia a chefia suprema do exército e funções eminentemente militares, criando o sistema de governo bipartido conhecido como *diarquia*. A seguir, reproduziu essa mesma divisão de poderes nas províncias orientais, de modo que, na totalidade, passaram a haver dois augustos e dois césares, no sistema conhecido como *tetrarquia*. A própria capital imperial foi transferida para a cidade de Nicomédia, na Ásia Menor.

Diocleciano realizou em vida o ideal do governante dos primeiros tempos romanos. Ao fim de uma carreira política plena de realizações e coroada de sucesso, abandonou a vida pública em 305, recolhendo-se à sua terra natal, a cidade de Salona, na Dalmácia. Com a morte de Constâncio Cloro em 306, seu filho Flávio Valério Constantino (280-337) eliminou aos poucos os augustos e césares da tetrarquia até reunificar o poder em suas mãos. Num desses conflitos, a Batalha da Ponte Mílvia, contra Maxêncio, é que, segundo a tradição, ele teria tido a visão do lábaro cristão com a inscrição *In hoc Signum vincis* (“Com este símbolo vencerás”).

Não vem ao caso avaliar aqui as intenções pessoais e as eventuais motivações interiores de Constantino ao apoiar o cristianismo. É uma questão muito difícil, sobre a qual os historiadores especulam, em vão, há séculos. O certo é que, daí em diante, os destinos do império e do cristianismo estiveram associados, com consequências profundas. A mais importante delas foi que, pelo Edito de Milão, assinado em 313, o cristianismo foi reconhecido como religião, e logo depois alçado à posição de religião de Estado.

Nas palavras do eminente historiador americano Peter Brown, até

então vigoravam em todo o império *religiones*, numa diversidade de crenças apoiadas em práticas devocionais de caráter ritual dirigidas às divindades domésticas e aos deuses protetores de Roma. Desde Constantino, os sacrifícios deixaram de ser feitos aos deuses do Capitólio e o cristianismo tendeu a monopolizar o sagrado, tornando-se a *religio*.[4]Essa nova situação levou a que as divergências religiosas adquirissem conotação política e as heresias fossem equiparadas ao crime de lesa-majestade.

No início do século IV, os cristãos não constituíam maioria numérica, somando algo em torno de um décimo da população do império. Mas havia passado, há muito, o tempo heroico das perseguições e martírios. A Igreja era já um corpo complexo e algumas de suas lideranças ocupavam posições de prestígio na sociedade romana. Sobretudo na Ásia Menor e nas províncias orientais, entre as quais a Palestina e o Egito, pode-se falar da existência de uma nobreza cristã. E, em todas as partes, concílios eram organizados para tratar de questões doutrinais e administrativas.

Constantino fez muito mais do que reconhecer publicamente o monoteísmo cristão. Ele beneficiou a Igreja com doações, mandou transformar templos pagãos em templos cristãos em Roma, Nicomédia e Antioquia e, ao inaugurar Constantinopla em 330, recriou, na "Nova Roma", o hipódromo, fontes e pórticos ao estilo latino, além de mandar construir diversas igrejas. Paralelamente, autorizou a destruição de templos e ídolos pagãos, que doravante passariam a ser identificados com o mal e com os demônios. Conforme nos informa o cronista Sozomeno (375-450): "O imperador não precisou para isto chamar os soldados, pois eram os próprios cristãos de seu palácio que realizavam seu desejo, percorrendo as cidades com documentos imperiais."[5]

Porém, o maior adversário do cristianismo não eram as religiões que lhe faziam concorrência, e sim as dissensões que persistiam em seu interior. O apoio material recebido dos imperadores teve peso decisivo para fazer calar os opositores internos.

NICEIA I (325): O DOGMA DA SANTÍSSIMA TRINDADE

Desde o momento de sua organização como religião, o cristianismo enfrentou graves problemas até a definição clara e inequívoca de uma doutrina e de pressupostos teológicos que lhe dessem sustentação. Nos

séculos I, II e III não havia consenso sobre pontos fundamentais da crença, e as divergências de interpretação expressavam por vezes a concorrência entre lideranças das comunidades cristãs.

Quando, no século IV, os bispos de Roma, os papas, tiveram sua liderança reconhecida pelos imperadores, a tarefa mais imediata a que se dedicaram foi estabelecer a unidade da doutrina e da crença. A oficialidade da nova religião levou a que diversas opiniões teológicas até então concorrentes viessem a ser consideradas em desacordo com a "verdadeira" doutrina, quer dizer, a sua. Por isso é que, nas palavras da historiadora Monique Zerner, "a história da heresia segue o ritmo da evolução do poder – quanto mais forte ele é, mais seguramente a heresia é identificada, perseguida e condenada".[6]

A questão da natureza da divindade cristã suscitou os mais ásperos debates no século II. O cerne do problema era a definição e caracterização da Trindade. As especulações giravam em torno da identificação e papéis das três essências que formam, unitariamente, a Santíssima Trindade: o Pai, o Filho e o Espírito Santo. Para os defensores da ortodoxia, tratava-se de justificar a humanidade e divindade de Cristo como aspectos complementares, e não independentes ou divergentes, de uma mesma procedência divina.

Uma das primeiras explicações que viria a ser considerada heresia recebe o nome de *adocionismo*. Proposta pelo grego Theodoto por volta de 190, defendia a ideia de que a posição de Cristo como filho de Deus adviria do fato de ele ter sido adotado por Deus. Negava-se, assim, sua divindade. Já para o *sabelianismo*, difundido por Sabélio a partir de 210, as três essências da trindade emanavam do Deus pai. Este é que teria encarnado na Virgem Maria, e que ao nascer passou a ser o Filho, sem deixar de ser o Pai, morrendo na cruz e ressuscitando pelos homens. Contra tal subordinação de Cristo, foi o pensador Tertuliano (160-240) quem encontrou a solução teológica para explicar o ponto de vista que viria a se colocar como oficial: embora na divindade existissem três pessoas, elas constituíam uma mesma substância.

Entre as interpretações ditas antitrinitárias ou subordinacionistas, a que teve maior celebridade e repercussão foi o *arianismo*, cujo nome procede de seu idealizador, um sacerdote egípcio chamado Ário (256-336), que atuava na diocese de Baucalis e se destacava pela eloquência e capacidade oratória. Suas ideias foram condenadas num concílio reunido em Alexandria no ano de 322, o que o levou a se refugiar na Palestina e depois na Ásia Menor, onde encontrou

seguidores além dos que já tinha em sua terra natal.

A proposição fundamental do arianismo era a de que Deus é uno e eterno. O Verbo, que se fez homem com o nome de Jesus Cristo, seria sua primeira e mais importante criatura, gerada antes mesmo da criação do mundo. O Verbo seria, dessa maneira, superior e anterior a todas as demais criaturas, mas não era Deus. Seria um filho adotivo de Deus. O Espírito Santo, por seu lado, teria sido criado pelo Filho, ocupando posição inferior.

Enquanto o arianismo começava a se difundir pelas províncias romanas orientais, em 324 Constantino acabava de vencer o último de seus adversários da tetrarquia, Licínio, retomando, dessa maneira, a unidade do trono imperial. As ideias contestatárias que se espalhavam por Nicomédia, Síria e Palestina não deixaram de chamar sua atenção e, aconselhado pelo bispo Ósio de Córdova, decidiu reunir um concílio geral para tratar da doutrina ariana.

O concílio ocorreu em Niceia de Bitínia, cidade situada na Frigia do Helesponto, hoje chamada Isnik (Turquia). Contou com a presença de 318 bispos, em sua maior parte das províncias orientais, que se reuniram entre os dias 20 de maio e 25 de agosto de 325, no palácio do imperador. A presidência dos trabalhos coube a Ósio de Córdova e a dois legados do papa Silvestre I, mas foi o próprio Constantino quem proferiu o discurso de abertura e determinou o rumo dos debates. A atuação de maior destaque coube a Atanásio, secretário do bispo de Alexandria e inimigo encarniçado de Ário.

Há poucos documentos conciliares autênticos relativos a esse primeiro concílio ecumênico. Os cânones ou artigos ali estabelecidos dizem respeito, na maioria das vezes, a aspectos disciplinares, tratando de questões como a precedência de sedes metropolitanas, eleição e consagração de bispos, a proibição aos clérigos de introduzir em sua casa alguma mulher, “a não ser que seja sua mãe ou irmã ou tia ou então pessoa acima de quaisquer suspeitas”, a prática da usura e a obtenção de lucro por parte dos clérigos, as condições para a reconciliação dos renegados que abjuraram da fé e se arrependeram de tal ato.

Os participantes do concílio definiram a data da Páscoa, fixando-a anualmente no primeiro domingo após a lua cheia da primavera. Foi uma decisão importante para o estabelecimento de unidade no calendário cristão, que, por outro lado, alterava o significado original daquela festa de origem judaica. Para os antigos hebreus, a festa do

Pessach, cujo nome significa “passagem”, comemorava a libertação e fuga do Egito. Com os cristãos, passou a celebrar a ressurreição de Cristo e ascensão ao céu.[7]

Mas a principal obra do concílio foi mesmo a definição clara do dogma da Santíssima Trindade, posição que viria a se tornar oficial no cristianismo. A decisão ali tomada veio a ser expressa numa profissão de fé, conhecida até o presente como “Credo de Niceia”, ou simplesmente “Credo”. Ali está claramente apresentada a dupla natureza de Cristo (ao mesmo tempo homem e Deus), a unidade e indissolubilidade entre as três essências da trindade e, o que é mais importante, a menção explícita ao termo *consubstancial*, para afirmar categoricamente a perfeita igualdade entre o Filho e o Pai. Todas as proposições diferentes passaram a ser consideradas heresia, devendo os hereges ser punidos com o anátema, quer dizer, com a exclusão definitiva da comunidade cristã.

As polêmicas envolvendo a natureza da divindade não se encerrariam com os debates em Niceia. Embora condenado no concílio, o arianismo continuou a ter influência entre os cristãos. A própria irmã do imperador, Constância, era simpática a essa corrente de interpretação e parece ter apoiado alguns bispos arianos, sobretudo Eusébio de Nicomédia. Algum tempo depois, o próprio Ário foi reabilitado, morrendo em 336 entre amigos e admiradores que tudo faziam para vê-lo readmitido à fé católica.

Uma nova página dessa história teve início quando, por volta de 380, um bispo chamado Ulfila (311-383) iniciou o processo de conversão dos povos godos ao cristianismo em sua versão ariana. O arianismo sobreviveu entre os visigodos que se instalaram na Espanha até pelo menos o ano de 587, quando o rei Recaredo converteu-se ao catolicismo, promovendo a unidade político-religiosa do reino com o apoio dos bispos de Mérida, Sevilha e Toledo. Encerrava-se, dessa maneira, no Ocidente, o ciclo das heresias ditas cristológicas.

A IGREJA NOS SÉCULOS XI E XII

A relação entre os representantes do poder espiritual e do poder temporal oscilou entre a cumplicidade, a aliança e a disputa pelo poder. Desde o século IX, quando Carlos Magno, rei franco da dinastia carolíngia, apropriou-se do título de imperador no Ocidente com o apoio

do papa Leão III, houve um estreitamento das relações entre o poder temporal e espiritual. Todavia, essa proximidade gerou às vezes acordos e às vezes conflitos, dependendo da influência e capacidade de mobilização dos papas e imperadores.

Nos séculos IX e X, o Papado manteve-se em posição subalterna em relação aos primeiros imperadores carolíngios, e depois em relação aos detentores do poder nos principados italianos. Outra posição começou a se delinear nos séculos XI e XII, quando os sumos pontífices promoveram uma reforma no interior da Igreja com o apoio da ordem monástica beneditina de Cluny, procurando, num primeiro momento, tornar-se independente da influência dos príncipes, reis e imperadores, e, depois, concorrer com eles pela supremacia sobre a Cristandade.

A reforma defendida pela Igreja tinha por fim restabelecer o controle sobre parte do clero, até então muito ligado aos poderes seculares. Seus dois principais objetivos eram o combate à *simonia*, quer dizer, à compra e venda de cargos eclesiásticos nos bispados, e o combate aos *nicolaístas*, quer dizer, ao grupo dos sacerdotes casados ou em concubinato. No primeiro caso, tratava-se de recuperar a autoridade sobre as lideranças locais, submetendo-as diretamente à autoridade da Sé romana; no segundo, de preservar intacto o patrimônio fundiário da Igreja, que não era pequeno.[8]

Até o século XI, a função papal era desempenhada por membros das famílias ricas de Roma e da Itália, escolhidos por indicação. A partir daí, ocorreu um progressivo fortalecimento do governo central da Igreja, com a formação de uma alta cúpula de cardeais para auxiliar, representar e aconselhar os papas. A cúria romana passou a ocupar lugar de destaque, cabendo a seus membros inclusive a eleição dos sumos pontífices.[9]Essa centralização de poderes tornou possível maior controle dos representantes locais do clero secular (bispos, padres) e do clero regular (abades, monges) e uma melhor posição da Igreja junto aos poderes seculares.

O que estava em jogo, na realidade, era a disputa entre os representantes supremos do poder espiritual e do poder temporal para saber quem, em última instância, detinha a autoridade sobre toda a Cristandade, quem teria precedência sobre os príncipes e os reis. O conflito entre sacerdócio e império apareceu nitidamente na Querela das Investiduras, que opôs o papa Gregório VII (1020-1085) ao imperador do Império Germânico chamado Henrique IV (1050-1106), para saber a quem competia a investidura dos cargos atribuídos aos bispos e outras

autoridades religiosas. A insistência do imperador Frederico Barba Ruiva (1152-1190) em manter o episcopado germânico sob seu controle e restabelecer a influência na Itália, relegando a interferência do papa Alexandre III (1100-1181) a questões de natureza meramente espiritual, motivou novas situações de conflito.

Convém lembrar que, desde o ano 756, a autoridade dos papas não era exclusivamente de natureza religiosa, mas também política, dada à influência que exerciam em domínios territoriais. A justificação da legitimidade sobre esses territórios que integravam o Estado pontifício baseava-se numa falsificação célebre denominada *Doação de Constantino* – em que, pretensamente, o antigo imperador romano, à beira da morte, teria doado ao papa Silvestre I o *Patrimônio de São Pedro*, que incluía a própria cidade de Roma. Efetivamente, o poder papal sobre os territórios resultava de concessões feitas por governantes carolíngios e pelos governantes do Império Germânico, e por volta do século XI englobava os ducados de Roma, Perúsia, Pentápolis, a região da Toscana (incluindo Pisa e Florença), Bolonha e Ravena.

Cumpre também ressaltar que nos séculos XI e XII acentuaram-se as diferenças entre o Ocidente europeu e o Oriente bizantino e muçulmano, o que representou, em última instância, uma maior identificação entre a Igreja Católica e a Cristandade latina.

As diferenças das práticas litúrgicas e ritos da Igreja romana e da Igreja bizantina foram se acentuando ao longo dos séculos, devido à mútua incompreensão das línguas grega e latina, dos ritos, práticas litúrgicas e costumes. Com o tempo, ficou evidente a maior influência dos latinos sobre o mundo germânico e dos bizantinos sobre o mundo eslavo. A ruptura definitiva ocorreu em 1054, após uma desavença entre os legados do papa Leão IX e os seguidores do patriarca de Constantinopla Miguel Cerulário, data a partir da qual as respectivas Igrejas ficaram oficialmente separadas.

Em certo sentido, ao incentivar a guerra santa contra os muçulmanos do Oriente, os papas pretendiam também promover a reunificação da Cristandade. Foi em resposta a um pedido de auxílio do *basileus* Alexis Comneno que o papa Urbano II pregou a Primeira Cruzada no Concílio de Clermont, em 1095, da qual resultou a conquista de Antioquia, Edessa, Jerusalém, Chipre, Trípoli, e a formação dos Estados Latinos do Oriente.

No século XII, os governantes desses territórios conquistados dos

muçulmanos no Oriente Médio mantiveram relações diplomáticas nem sempre amistosas com a dinastia dos Comnenos. Em 1204, os líderes da Quarta Cruzada desviaram-se de sua rota e de seus objetivos de atacar os turcos, rumando para Bizâncio, sitiando, saqueando e conquistando a cidade de Constantinopla, que seria mantida sob seu domínio até 1258. Aquela foi a primeira das quatro expedições de cruzada promulgadas pelo papa Inocêncio III, talvez o mais poderoso e influente pontífice da história da Igreja Católica.

A melhor expressão do movimento de centralização e afirmação do poder papal e do Estado pontifício foi a realização de três concílios ecumênicos ao longo do século XII para tratar das grandes questões que afetavam os interesses da Igreja. O tema dominante do Concílio de Latrão I (1118), sob Calixto II, foram as *Querelas das investiduras*. O de Latrão II (1139), no pontificado de Inocêncio II, estabeleceu a obrigatoriedade do celibato clerical e declarou heréticas as ideias de Pierre de Bruys (1095-1131) e Arnaldo de Brescia (1105-1155). O de Latrão III (1179), presidido em pessoa pelo papa Alexandre III, que era insigne canonista, fixou normas acerca da eleição papal (necessariamente com uma maioria de dois terços do conclave) e da nomeação de bispos, além de condenar as heresias cátara e valdense. Porém, o mais importante desses concílios foi o de Latrão IV, presidido por outro grande conhecedor de direito canônico, Inocêncio III.

LATRÃO IV (1215): A SUPREMACIA PAPAL

Lotário de Conti vinha de uma família nobre de Agnani, na Itália, e adotou o nome de Inocêncio III quando, aos 37 anos, em 1198, subiu ao trono pontifício no qual permaneceria até 1216. Homem de grande cultura e erudição, estudou direito canônico na Universidade de Paris e teologia na Universidade de Bolonha. Era também autor de poesia religiosa, hábil administrador, notável articulador e pessoa influente nas relações diplomáticas de seu tempo. Ganhou grande destaque internacional durante seus 18 anos de pontificado, participando dos principais eventos da passagem do século XII para o XIII e contribuindo decisivamente para adaptar a Igreja às novas condições da sociedade ocidental.

Em sua atuação como pontífice, defendeu a supremacia da posição da Igreja na Cristandade, advogando seu poder pleno (*plenitudo*

potestatis), na qualidade de representante direto de Deus na Terra – o "Vicário de Cristo", como gostava de ser chamado. Sustentou claramente a ideia de que o poder imperial procedia do poder da Igreja não só em sua natureza, mas também em seus fins, e que, embora os imperadores fossem indicados pelos príncipes eleitores germânicos, essa eleição deveria ser ratificada pelo sumo pontífice. Em virtude desse princípio da supremacia papal, defrontou-se politicamente com o imperador Oto IV de Brunswick (1175-1218), eleito à sua revelia ao trono imperial em 1206, dando apoio ao jovem Frederico II da Suábia (1194-1250), que assumiria o trono em 1214, quando Oto foi derrotado na Batalha de Bouvines pelo rei francês Felipe Augusto (1165-1223).

Inocêncio também interferiu na política francesa ao negar o pedido de divórcio a Felipe Augusto, quando ele repudiou sua primeira esposa, a rainha Ingeborge da Dinamarca. O mesmo, aliás, veio a ocorrer com o rei Pedro II de Aragão, que tentou, em vão, repudiar a condessa Maria de Montpellier ao obter uma proposta de casamento mais vantajosa do ponto de vista diplomático. Além disso, o pontífice colocou sob proteção papal o reino da Bulgária e manteve Portugal como reino vassalo da Santa Sé, algo que já vinha ocorrendo deste o ano de 1179.

A posição de supremacia papal defendida por Inocêncio se revela de modo muito transparente nas relações da Santa Sé com o reino da Inglaterra. Em 1205, com a morte de Hubert Walter, arcebispo de Canterbury, o rei João-sem-Terra disputou com o papa para saber a quem competia indicar o sucessor ao cargo, negando-se a aceitar a indicação de Estêvão Langton, conhecido teólogo da Universidade de Paris. Em represália, Inocêncio lançou um interdito sobre todo o reino proibindo a realização dos serviços litúrgicos e excomungando o rei em 1209. Essa situação perdurou até 1213, quando o rei inglês, temendo a invasão de suas terras pelas tropas do reino da França, se reconciliou com a Igreja, inclusive colocando a Inglaterra sob proteção papal. No ano seguinte, derrotado na Batalha de Bouvines, e em 1215, pressionado pelos nobres do reino após a rebelião que o obrigou a firmar os termos da Magna Carta, João-sem-Terra ficou ainda mais dependente da autoridade papal.

Também se verifica orientação ofensiva da Santa Sé durante o pontificado de Inocêncio III em relação ao Islã e em relação às heresias. No que respeita aos muçulmanos, uma das principais vitórias da Reconquista ibérica veio a ocorrer em junho de 1212, quando uma coligação de forças de Castela, Aragão e Portugal venceu as tropas do

emir marroquino al-Nasir na Batalha de Las Navas de Tolosa.

Mas, desde 1187, Jerusalém havia sido reincorporada aos domínios muçulmanos pelas tropas do sultão egípcio Saladino (1138-1193). Com isso, o projeto de recuperação da Terra Santa mostrou-se um intento malogrado, e a Quarta Cruzada acabou sendo desviada para Constantinopla.

As heresias continuavam a representar ameaça constante à posição hegemônica da Igreja e, desde o século XI, diversos movimentos de contestação religiosa eclodiram no Ocidente. Agora, não eram mais apenas aspectos da doutrina, mas a própria postura da Igreja, sua riqueza e sua vinculação com os poderes seculares, que despertavam o protesto de seitas populares como a dos valdenses e a dos cátaros, que advogavam a renúncia absoluta aos bens materiais. A ideia da pobreza evangélica atravessou os séculos XII e XIII, e afetou inclusive algumas ordens religiosas novas que vieram a ser incorporadas à hierarquia da Igreja, sobretudo a dos dominicanos e a dos franciscanos, que assentavam sua prática religiosa na renúncia aos bens e na humildade.

Matéria de discussão nos concílios ao longo do século XII, as heresias foram inicialmente enfrentadas no âmbito religioso, e a solução apontada era o embate doutrinal, o convencimento e a persuasão, de modo a reintegrar os dissidentes ao corpo da Cristandade. Mas, a partir de Latrão III, a Igreja passou a conclamar os poderes seculares para lutar efetivamente contra os desviantes da fé.

Em 1209, Inocêncio tomou uma decisão bem mais radical, decretando uma cruzada contra os adeptos do catarismo e seus protetores voluntários ou involuntários, os condes de Toulouse, os viscondes de Béziers e Carcassone, os senhores feudais das regiões de Minerva, Cabaret e do condado de Foix, e as autoridades municipais das comunidades do sudoeste da atual França. Em 22 de julho de 1209, numa das primeiras operações militares das tropas a serviço da Igreja, a população da cidade de Béziers foi indiscriminadamente passada ao fio da espada. Segundo uma antiga tradição, reproduzida nas crônicas e textos do período, pouco antes da invasão, alguém teria perguntado ao legado papal, o abade cisterciense Arnaldo Amaury, como fazer para distinguir entre os hereges e os não hereges que se encontravam dentro das muralhas, obtendo a seguinte resposta: “Matem todos, Deus escolherá os seus”.[10]

A afirmação da soberania papal aparece igualmente na atuação da cúpula da Igreja junto ao clero paroquial. O Estado pontifício ganhou

seus contornos mais definidos entre meados do século XII e meados do século XIII. Data deste momento a nomeação de cardeais, conselheiros e legados papais em serviços administrativos na sede da Igreja ou em atividades de supervisão nas províncias e dioceses. Firmam-se, assim, os laços hierárquicos e o Papado tende a impor sua autoridade efetiva, procurando ver realizadas as resoluções, decisões e orientações em matéria disciplinar e doutrinal.

Latrão IV, o maior dos concílios ecumênicos medievais, apresenta-se como a realização de mais amplo alcance do pontificado de Inocêncio III e, de certa maneira, constitui a melhor expressão de seu poder e influência na Cristandade. Em síntese, os três grandes temas ali tratados foram: a reforma da Igreja e a disciplina clerical, os modos efetivos de combater as heresias e a cruzada. A organização interna do clero e a supressão das dissidências pareciam condições necessárias para a reconquista da Terra Santa.

Convocado em 1213, por uma bula difundida em todas as províncias eclesiásticas do Ocidente e, inclusive, do Oriente, o concílio geral se realizou entre 11 e 30 de novembro de 1215, em Roma, em três sessões plenárias na presença do sumo pontífice. Paralelamente, a chancelaria papal divulgou uma bula contendo a convocação de uma cruzada, prevendo a concessão de indulgência dos pecados, proteção aos bens e moratória das dívidas daqueles que fizessem voto de cruzado, jurando lutar em nome da cruz.

Para a reunião eclesiástica, foram convocados todos os bispos, abades e priores, mas também os mestres das ordens de cavalaria (templários, hospitalários), delegados e procuradores de autoridades seculares, com particular atenção aos embaixadores dos reis e do imperador. Compareceram representantes do Império Germânico e do Império Bizantino, dos reis da França, Hungria, Jerusalém, Chipre e Aragão, e numerosos príncipes e senhores feudais. Mais que uma assembleia religiosa, o concílio foi um grande evento de caráter internacional. Estiveram presentes por volta de quatrocentos cardeais, patriarcas, arcebispos e bispos e oitocentos prelados com cargos menores, de oitenta províncias eclesiásticas, o que perfaz algo em torno de mil e duzentos religiosos. Teriam lá estado, no total, aproximadamente mil e oitocentas pessoas.

Quanto à composição, os cardeais, arcebispos e bispos italianos constituíam praticamente a metade do corpo conciliar, embora estivessem divididos em grupos diversos. A França aparecia igualmente

bem representada, com 43 bispos, enquanto do Império Germânico provinham 20 bispos, e da Inglaterra, apenas 9. Os reinos escandinavos estiveram praticamente ausentes, enquanto a Hungria e a Polônia enviaram alguns representantes. A abrangência universal pretendida revela-se na presença de patriarcas orientais, das igrejas de Alexandria, Tiro, Samária e Belém, e de membros do patriarcado de Constantinopla. As grandes questões tratadas, todavia, diziam respeito aos interesses do Papado no Ocidente e à consolidação das posições da Igreja em relação à sociedade laica.

As decisões tomadas em Latrão IV perfazem setenta artigos, ou cânones, que tratam de temas ligados à disciplina clerical, investidura dos cargos eclesiásticos e organização da administração da Igreja. Tais decisões apontam para a organização e centralização da hierarquia eclesiástica no pontífice romano e para certa uniformização de práticas religiosas na sociedade. O cânon 21, por exemplo, instituiu a obrigatoriedade da confissão auricular e da eucaristia pelo menos uma vez por ano para todos os fiéis. No cânon 68, medidas segregacionistas foram tomadas contra as minorias étnico-religiosas, especialmente contra judeus e muçulmanos, que passaram a ser obrigados a portar um sinal distintivo que os identificasse, evitando o contato físico com cristãos.

Desde o princípio, todavia, grande atenção foi dada ao problema da dissidência e, no cânon 3, foram previstas visitações anuais dos bispos às paróquias onde existisse suspeita de heresia para inquirir, julgar e condenar aqueles contra os quais ficasse provado o desvio. Trata-se do primeiro passo para a criação posterior dos tribunais de Inquisição, que começariam a ser organizados entre 1229-1232, sob o pontificado de Gregório IX. Foi durante o concílio que os seguidores de Domingos de Osma receberam autorização para se organizarem como ordem religiosa, a Ordem dos Dominicanos. Algum tempo depois, esta assumiria posição intransigente na defesa dos interesses da Igreja na pregação e ação pastoral nas cidades e, principalmente, na composição dos tribunais inquisitoriais.

Compareceram também ao concílio o conde Raimundo VI de Toulouse e os procuradores do jovem Raimundo Rogério Trencavel, visconde de Béziers e Carcassone, ambos expropriados pela Cruzada Albigense. Seus domínios tinham sido transferidos em 1212 a Simão de Montfort, conde de Leicester, que assumira a liderança da cruzada em nome do papado. O concílio confirmou a investidura dos domínios

feudais do Languedoc a Montfort, negando o pedido dos solicitantes. Tal decisão teve grande repercussão, pois legitimou a conquista do sul da França e sua posterior incorporação à dinastia dos reis capetíngios.

Em 1218, Simão de Montfort morreria durante o cerco da cidade de Toulouse, sendo sucedido pelo filho Amauri de Montfort. Este lutaria contra os outros nobres e contra as cidades do Languedoc até 1224, quando abandonou a região, transferindo seus direitos aos reis franceses. Isso legitimou a expedição de cruzada movida pelo rei Luís VIII contra os príncipes languedocianos, interrompida devido à sua morte em 1226. O destino político de todo o sul do reino viria a ser resolvido no Tratado de Paris, celebrado entre o conde Raimundo VII de Toulouse e os representantes do jovem rei Luís IX.

No dia 12 de abril de 1229, em Paris, diante daquele que depois viria a ser lembrado como São Luís e do legado papal Romano de Saint-Ange, Raimundo VII seria obrigado a fazer penitência pública, recebendo a absolvição da Igreja e sendo reintegrado à comunhão cristã. Em contrapartida, comprometia-se a financiar a fundação da Universidade de Toulouse e a auxiliar as autoridades religiosas na criação dos primeiros tribunais da Inquisição. Além disso, na décima cláusula do tratado, concordava em entregar em casamento Joana, sua única filha, ainda criança, ao irmão mais novo do rei, Afonso de Poitiers. Restaram-lhe toda a região vizinha de Toulouse, o Agenais, o Rouerge e o Quercy, mas após a sua morte, caso não deixasse filhos, suas próprias terras passariam às mãos do genro. No caso da morte deste e da filha sem que existissem herdeiros, todas as terras automaticamente tornar-se-iam domínios da coroa. Foi o que ocorreu em 1271, no governo do rei Filipe III, quando o Languedoc acabaria definitivamente incorporado aos domínios reais.

Outras questões políticas de grande vulto foram encaminhadas para serem decididas em Latrão IV. Enfraquecido após a derrota na Batalha de Bouvines, o próprio imperador, Oto de Brunswick, enviou uma carta para ser lida publicamente, na qual suplicava que os padres intercedessem a seu favor na disputa que mantinha com Frederico II pelo trono imperial, prometendo colocar-se à disposição do papa solenemente, mediante juramento. O pedido, entretanto, não foi atendido.

Quanto ao rei inglês João-sem-Terra, às voltas com a grande revolta dos barões, mantinha-se na condição de vassalo da Santa Sé e, por haver prestado o voto de cruzado, gozava da proteção papal. Por esta

razão, em 24 de agosto de 1215, Inocêncio condenara e anulara os termos da Magna Carta, excomungando os rebeldes e colocando suas terras sob interdito. Representantes de ambas as partes compareceram a Latrão IV, e os delegados dos barões acabaram sendo expulsos da audiência sob pretexto de que estavam excomungados.

Na última sessão solene, um documento papal "com a aprovação do santo concílio" lançava as bases da Quinta Cruzada. A ideia era que os guerreiros marchassem no ano seguinte e, para tal, o papa não mediria esforços, valendo-se de doações piedosas e utilizando inclusive a vigésima parte das rendas eclesiásticas. Doou 300 mil libras de suas próprias economias, a guisa de exemplo, para a preparação de um navio a ser utilizado no transporte dos cruzados que partissem de Roma e redondezas, e fixou um dízimo sobre as rendas pontifícias e dos cardeais. Mas o projeto foi interrompido com sua morte, ocorrida em 16 de junho de 1216.

A cruzada viria a ocorrer efetivamente em 1217, liderada pelo Rei André II da Hungria e pelo duque Leopoldo VI da Áustria. As tropas conquistaram Damieta, na desembocadura do Nilo, mas foram bloqueadas quando rumavam para o Cairo, abandonando o Egito em 1221. O projeto de retomada militar de Jerusalém pelos cristãos jamais se realizou, e as cruzadas posteriores redundaram em sucessivos fracassos.

DECLÍNIO DA HEGEMONIA PAPAL

Nos séculos XIV e XV, o modelo "agostiniano" entrou em crise e a Igreja defrontou-se com novas forças emergentes. De um lado, pelos esforços de centralização dos Estados feudais que foram se consolidando como Estados nacionais. De outro lado, por tendências sociais que se afirmaram nos meios urbanos, no longo processo de constituição da sociedade capitalista. Paralelamente, por divergências internas (heresias, clero local e regional) que aos poucos minaram as bases da autoridade papal. No geral, de uma posição ofensiva, a instituição religiosa passou para a defensiva, e a cúpula da Santa Sé teve sua hegemonia ameaçada.

Essa mudança de posição se esboçou em 1305, após a vitória de Felipe, o Belo (1268-1314) na disputa com Bonifácio VIII (1235-1304), quando a sede papal foi transferida de Roma para Avignon, onde

permaneceu até 1377. Data de 1378, no bojo da complicada sucessão de Gregório XI, a ruptura entre Urbano VI e uma parte dos cardeais que o haviam eleito em conclave. Estes anularam sua eleição, elegendo outro papa, Clemente VII. Na disputa pelo trono pontifício, ambos os papas procuraram aliados entre os governantes seculares. Clemente VII acabou restabelecendo a sede papal em Avignon. Até 1414, coexistiriam as duas sedes com seus respectivos pontífices concorrentes e, adiante, um terceiro papa passaria a disputar o governo de Avignon.

A crise do poder papal só se resolveu em 1417, ao fim do Concílio de Constança, cujos participantes depuseram os três papas e elegeram Martinho V, pondo fim ao Grande Cisma. Os papas do século XV tiveram que articular seus governos diante da autoridade conferida aos concílios, que a proclamavam superior, e dentro dos próprios concílios, nos quais ganhavam corpo as diferenças locais, regionais e nacionais.

Enquanto isso, a recuperação do direito romano pelos legistas a serviço das monarquias levou a que se difundisse a ideia de que "o rei é imperador em seu reino", expressão que melhor exemplifica os rumos que começavam a ser tomados pelas monarquias europeias. Esboçavam-se os primeiros contornos do Estado moderno, que advogaria a separação entre as esferas temporal e espiritual.

No princípio do século XIV, as obras de Marsílio de Pádua (1280-1343) atacavam a autoridade secular do Papado e, valendo-se do pensamento aristotélico, rejeitavam a doutrina da supremacia do poder papal, defendendo um modelo de Estado natural baseado na lei e na finalidade de servir ao homem em sociedade. Algum tempo depois, João Wiclif (1324-1384), professor de Teologia em Oxford, censurava os tributos cobrados pela Igreja, a posse de bens por parte dos religiosos e o poder do clero, e João Huss (1373-1414), professor de Teologia da Universidade de Praga, condenado como herege pelo Concílio de Constança, propunha uma reforma moral do clero, denunciando a venda de indulgências papais (concessão do perdão mediante o pagamento de certa taxa), considerando legítima a intervenção da Igreja apenas em questões de âmbito espiritual. Estamos aqui diante de argumentos e teses que anunciavam o grande movimento de contestação ao primado da Igreja Católica no princípio do século XVI, que foi a Reforma Protestante.

Iniciada na Alemanha e idealizada por Martinho Lutero (1483-1546), teólogo da Universidade de Wittenberg, a Reforma se difundiu na primeira metade do século XVI para outras partes da Europa,

promovendo o Cisma Protestante. Lutero apelou aos príncipes, nobres e chefes alemães, pedindo que se opusessem à tirania de Roma, à hierarquia da Igreja. Posicionou-se frontalmente contra a cobrança de indulgências, contra os desvios de conduta por parte de padres e bispos. Reconhecia apenas três sacramentos fundamentais: o *batismo*, graça gratuita dada por Deus aos seus fiéis; a *ceia* entre os "irmãos" de fé; e a *penitência*. Defendia a existência de igrejas nacionais independentes, o fim das ordens religiosas, o casamento para os ministros religiosos e medidas contra o luxo e os gastos individuais excessivos.

As ideias luteranas influenciaram mais pessoas dispostas a romper com a orientação da Igreja romana, e logo surgiram vários outros líderes e teólogos protestantes. As ideias reformistas ganharam expressão e vigor na obra de escritores como Ulrich Zwinglio (1484-1531) e, principalmente, João Calvino (1509-1564), que ofereceram ao cristianismo renovada interpretação espiritual e moral.

Enquanto Itália, Espanha e Portugal mantiveram-se fiéis ao catolicismo, o movimento reformista predominou em territórios germânicos e escandinavos, sendo igualmente adotado na Inglaterra, Escócia, Suíça, Holanda. Em outros locais, como os Países Baixos (Bélgica, Holanda), Hungria e Polônia, as divergências e lutas religiosas se prolongariam até que as autoridades governamentais definissem o credo oficial do país ou então permitissem oficialmente a dualidade religiosa. Foi o que ocorreu na França, dividida pelas guerras entre católicos e protestantes huguenotes de 1562 a 1594, ano em que Henrique IV reconheceu finalmente a liberdade religiosa através do Edito de Nantes.

TRENTO (1545-63): A CONTRARREFORMA

Diante desse quadro de mudanças, a Igreja reagiu adotando uma série de medidas com a finalidade de resolver os problemas internos e fortalecer sua autoridade sobre a Cristandade, no movimento conhecido pelo nome de Reforma Católica ou, mais frequentemente, de Contrarreforma.

Da Espanha vieram contribuições importantes para essa atualização do clero. Os centros monásticos franciscanos e beneditinos tornaram-se locais de estudo teológico e humanístico. Tereza de Ávila e João da

Cruz deram nova orientação espiritual à Ordem dos Carmelitas e, em 1534, um grupo de estudantes da Universidade de Paris, sob a liderança do espanhol Inácio de Loyola, criou a Companhia de Jesus, ou Ordem dos Jesuítas, que foi reconhecida pelo papa Paulo III em 1540. Entre seus objetivos principais estava o trabalho missionário, quer dizer, a conversão de não cristãos, e as atividades educacionais.

Para conter o avanço do protestantismo, do livre-exame e das ideias humanísticas, racionalistas ou científicas contrárias aos dogmas católicos, o papa Paulo III reorganizou a Inquisição na Itália em 1542 sob o nome de Congregação do Santo Ofício, estabelecendo tribunais nas repúblicas italianas de Nápoles, Parma, Milão, Toscana, Sicília, Módena, Veneza, Gênova e Turim. Algum tempo antes, outros pontífices haviam autorizado a reativação da Inquisição na Espanha, em 1478, e em Portugal, em 1531. Em todos os casos, o objetivo era investigar crimes ou desvios praticados por judeus ou muçulmanos recentemente convertidos (os "cristãos-novos"), descobrir e reprimir tendências heréticas, condenar a feitiçaria, o satanismo e certos comportamentos morais e sexuais (como a blasfêmia, a bigamia e a sodomia).

A melhor expressão da Contrarreforma encontra-se, todavia, nas decisões coletivas tomadas num dos mais importantes concílios ecumênicos da Igreja, ocorrido na cidade italiana de Trento, situada nas proximidades da fronteira com a atual Alemanha. Esse concílio tratou das mais significativas questões de ordem política, doutrinal, moral e disciplinar que afetavam a Igreja e elaborou as principais orientações que viriam a ser adotadas pelo catolicismo na sociedade moderna.

A tumultuada história desse concílio, sua composição e os meios efetivos de sua realização ilustram as dificuldades enfrentadas então pela Igreja Católica. Convocado pelo papa Paulo III, mas influenciado pelo imperador Habsburgo, Carlos V (1500-1568), suas oito primeiras sessões plenárias ocorreram entre 1545 e 1547. Depois, a sede do concílio foi transferida para a cidade de Bolonha, onde ocorreram mais três sessões plenárias. Nos anos 1551-1552, sob o pontificado de Julio III, as reuniões voltaram a ocorrer em Trento, entretanto suas cinco sessões transcorreram praticamente sem apoio papal. A obra conciliar permaneceria abandonada durante uma década, vindo a ser retomada entre 1562 e 1563, no pontificado do papa Pio IV, quando ocorreram mais nove sessões.

Nos 18 anos que envolvem as idas e vindas da assembleia conciliar, as discussões ali travadas e as decisões tomadas oscilaram de acordo

com as mudanças ocorridas naquele contexto. O mundo, os homens e a própria Igreja não eram os mesmos em 1545 e 1563. Na primeira fase do concílio, os interesses de Paulo III colidiam com os do imperador Carlos V, que defendia uma posição conciliadora em relação ao cisma protestante, tentando inclusive incorporar seus representantes ao concílio, submetendo-os às decisões do mesmo. Na terceira fase, controlada exclusivamente pelo papado, as discussões diziam respeito ao tema da reforma dos costumes no seio da Igreja Católica.

Não eram poucas as divergências políticas e teológicas no interior do concílio, nem seus adversários. O principal deles foi o cardeal Gian Pietro Caraffa (1476-1559), eleito papa com o nome de Paulo IV, em 1555, também inimigo de Carlos V e partidário de uma posição mais dura em relação aos opositores da Santa Sé, com o uso da coerção e medidas inquisitoriais. Em certos momentos entre 1562-1563, os trabalhos permaneciam praticamente parados devido às divergências entre dois grupos de prelados: de um lado, os curialistas, originários geralmente da Itália; de outro, um grupo de oposição hispano-franco-germânico. Ocorreram também tentativas de interferência por parte de representantes de governantes seculares como Fernando I e Felipe II da Espanha e Henrique III da França.

Por fim, no dia 3 de dezembro de 1563, sob a presidência de cinco legados papais, secretariado pelo cardeal Ângelo Massarelli, e diante de 250 pessoas, 217 das quais eram bispos, cardeais e abades, foram lidos, aprovados e assinados os documentos do concílio com as mais de 200 decisões firmadas. A seguir, Pio IV ratificou seus decretos através da bula *Injunctum nobis*, de 13 de novembro de 1564.

Em seu aspecto doutrinal, os cânones tridentinos reafirmaram a autoridade da Igreja, definindo a Bíblia e a tradição apostólica como fontes da revelação divina. Também foram reafirmados o valor dos sacramentos e da liturgia da missa, a prática da concessão de indulgências e alguns importantes princípios de fé, especialmente a crença na transubstanciação durante o ritual da eucaristia, no pecado original, no purgatório e no culto dos santos. Foi proposta e definida a doutrina da graça e da justificação, segundo a qual a graça divina dada aos homens podia ser conservada, perdida (pelo pecado) ou reencontrada (pela confissão e penitência). Era a posição católica em face da doutrina da predestinação, defendida por Lutero.

Na terceira parte do concílio prevaleceram debates e decisões relativas à correção dos costumes e à reforma eclesiástica. Na 24ª e 25ª

sessões, os assuntos diziam respeito à organização, estrutura e disciplina do clero, fixando normas quanto à nomeação, aos direitos e deveres de bispos e cardeais; quanto ao casamento e concubinato dos padres; quanto à realização periódica de sínodos provinciais e sínodos diocesanos, à visitação e supervisão das dioceses; à criação de seminários de estudos para a adequada formação doutrinal; à reorganização das ordens religiosas, que deveriam estar submetidas à autoridade episcopal. Isso permitiu maior centralização da Igreja e melhores condições de administração nas províncias eclesiásticas, bispados e paróquias.

Os membros do concílio confiaram ao papa e a uma congregação permanente a tarefa de deliberar e elaborar uma lista de livros proibidos, o *Index librorum prohibitorum*. Pio IV encarregou os cardeais Jerônimo Seripandi e Miguel Ghislieri, o cardeal Alexandrino (grande inquisidor, que viria a ser eleito papa, em 1566, com o nome de Pio V), da fixação da lista definitiva dos livros proscritos, terminada em 1571. Também atribuíram a Ghislieri a composição de um Catecismo, de um Breviário e de um Missal, documentos que foram impostos às Igrejas de todo o Ocidente com a finalidade de introduzir as modificações decretadas em Trento.

Em 1564, teve início o trabalho de revisão e correção dos livros da Bíblia por uma comissão de cardeais, concluído parcialmente em 1590 com a edição da *Vulgata Sixtina*, e definitivamente em 1592, com a edição da *Vulgata Clementina*, que vigoraria como texto bíblico oficial do catolicismo até 1979.

Parece não haver dúvida quanto ao fato de que as decisões tomadas em Trento definiram os rumos do catolicismo moderno. Tais medidas foram logo adotadas nas metrópoles católicas da Europa e em suas respectivas colônias, na América. Nos domínios hispano-americanos, os ideais reformistas constituíram matéria de discussão em concílios provinciais no México, em 1565, e em 1582 o arcebispo Toríbio Alfonso de Mogrovejo supervisionava a aplicação das normas tridentinas em Lima, no Peru.[11]Também a Igreja lusitana aderiu imediatamente aos preceitos reformistas, incorporando-os em seus concílios provinciais e velando pela purificação dos costumes, inclusive nas colônias. Isso explica em parte as diversas visitações do tribunal da Inquisição no Brasil, a partir de 1591.

O Concílio de Trento constitui um divisor da águas na trajetória milenar da Igreja. As novas estruturação e orientação distanciavam-na

dos tempos medievais e dos postulados “agostianianos”. Menos identificada com os poderes seculares, desvinculada dos Estados nacionais e mais centrada na administração espiritual, ela encontrou novas alternativas de relacionamento numa sociedade cada vez mais secularizada.

Assim, seja em seu momento de formação, em Niceia, seja em momentos cruciais de transformação e adaptação, os concílios ecumênicos revelaram-se espaços privilegiados de disputa, poder e locais de criação de consenso social. Por isso mesmo é que se revestiram sempre de grande significado político, no sentido mais amplo dessa palavra.

NOTAS

[1] Jean Touchard (dir.), História das ideias políticas, Mem Martins, Publicações Europa-América, s.d., v. 2, p. 13.
[2] Marcel Pacaut, As instituições religiosas, São Paulo, Difel, 1956, pp. 25-6.
[3] Dictionnaire Encyclopedique de la Théologie Catholique, Paris, Gaume Frères & J. Duprey, 1759, v. 3, pp. 89-101.
[4] Peter Brown, A ascensão do cristianismo no Ocidente, Lisboa, Presença, 1996, pp. 38-43.
[5] Sozomène, Histoire ecclésiastique (Sources Chrétiennes nº 306), Paris, Du Cerf, 1983, p. 251.
[6] Monique Zerner, “Heresia”, in Jacques Le Goff & Jean-Claude Schmitt (orgs.), Dicionário temático do Ocidente Medieval, Bauru, Edusc, 2002, v. 1, p. 503.
[7] A decisão não foi aceita sem discussão devido à coincidência da data com festividades pagãs do início da primavera. O cálculo e a fixação definitiva da festa ocorreria apenas duzentos anos depois, em 525, na obra de Dionísio, o Pequeno, intitulada *Libellus de Ratione Paschae*. Baseando-se na tábua de Santo Hipólito e no calendário juliano, esse astrônomo estabeleceu a cronologia e as festividades oficiais do cristianismo vigentes na Idade Média. Jacques Le Goff, “Calendário”, in História e memória, Campinas, Unicamp, 1992, p. 488; Noéle Maurice Denis-Boulet, Le calendrier chrétien, Paris, Fayard, 1959, p. 49.
[8] Brenda Bolton, A reforma na Idade Média, Lisboa, Edições 70, 1989, pp. 10-2.
[9] Niccolò del Re, La curia romana: lineamenti storico-giuridici, Vaticano, Librería Editrice Vaticana, 1998, pp. 17-8.
[10] Jacques Berlioz, “Exemplum et histoire: Césaire de Heisterbach et la Croisade Albigeoise”, in Bibliothèque de l’École des Chartes, Paris, t. 147, 1989, pp. 49-86.
[11] Juan Villegas, Aplicación del Concilio de Trento en hispanoamérica, Montevideo, Instituto telologico del Uruguay, 1975, p. 69.

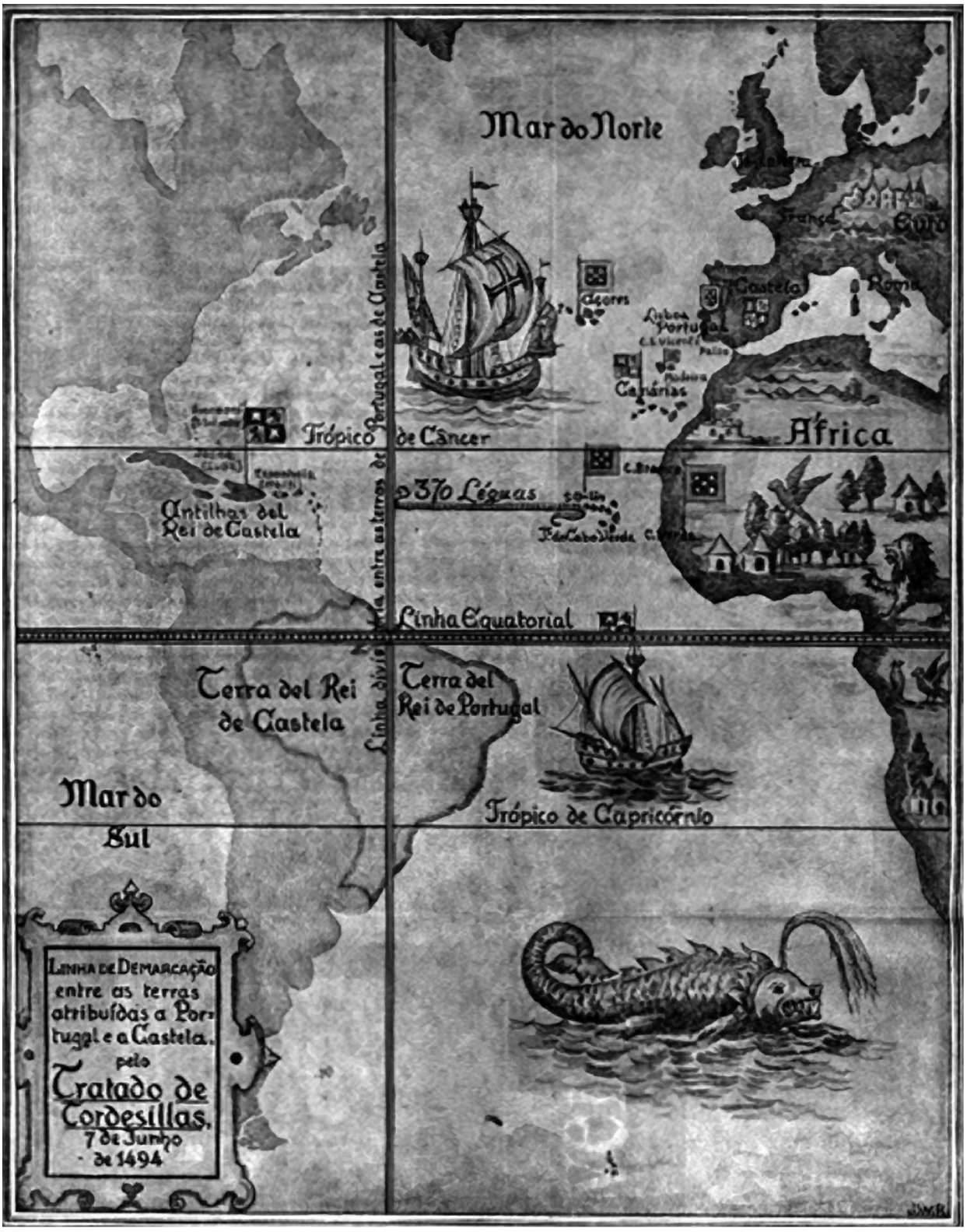
BIBLIOGRAFIA

BARRACLOUGH, Geoffrey. *Os papas na Idade Média*. Lisboa: Verbo, 1972.
BOLTON, Brenda. *A reforma na Idade Média*. Lisboa: Edições 70, 1989.
BROWN, Peter. *A ascensão do cristianismo no Ocidente*. Lisboa: Presença, 1996.
CHAUNU, Pierre. *O tempo das reformas*. Lisboa: Edições 70, 1993.
CHÉLINI, Jean. *Histoire religieuse de l’Occident médiéval*. Paris: Hachette, 1991.
DAVISON, N. S. *A Contrarreforma* (Universidade Hoje). São Paulo: Martins Fontes, 1991.
DUFFY, Eamon. *Santos e pecadores:* história dos papas. São Paulo: Cosac & Naify, 1998.
FALBEL, Nachman. *Heresias medievais.* São Paulo: Perspectiva, 1977. (Khronos n. 9.)
FRANGIOTTI, Roque. *História das heresias (séculos* I-VII *)*: conflitos ideológicos dentro do cristianismo. São Paulo: Paulus, 1995.
GENICOT, Leopold. *Europa en siglo* XIII. Barcelona: Labor, 1970. (Nueva Clio.)
JEDIN, Hubert. *El Concílio de Trento em su última etapa:* crisis y conclusion. Barcelona: Herder, 1965.
LUIZETTO, Flávio. *Reformas religiosas.* São Paulo: Contexto, 1991. (Repensando a História.)
MACEDO, José Rivair. *Heresia, cruzada e inquisição na França medieval*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.
RANKE, Leopold von. *Historia de los papas en la época moderna*. México: Fondo de Cultura Económica, s.d.
RAPP, Francis. *La Iglesia y la vida religiosa em Occidente a fines de la Edad Media*. Barcelona: Labor, 1973. (Nueva Clio.)
RIBEIRO, Daniel Valle. *A cristandade do Ocidente Medieval*. São Paulo: Atual, 1998.
SOUTHERN, R. W. *A Igreja medieval*. Lisboa: Ulisseia, s.d.

TOUCHARD, Jean (dir.). *História das ideias políticas*. Mem Martins: Publicações Europa-América, s.d., v. 2.
VAUCHEZ, André. *A espiritualidade na Idade Média ocidental*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

FONTES DOCUMENTAIS

SKRZYPCZAK, Otto (trad.). *Documentos dos primeiros oito concílios ecumênicos*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.
HEFELE, Charles-Joseph. *Histoire des conciles d'après les documents originaux*. Paris: Letouzey et Ané, 1931, t. IX-X.
FOREVILLE, Raimunda (ed.). *Lateranense* IV. Vitoria (España): Eset, 1973.


Mar do Norte
Trópico de Câncer
Africa
Antilhas del Rei de Castela
370 Léguas
Linha Equatorial
Terra del Rei de Castela
Terra del Rei de Portugal
Mar do Sul
Trópico de Capricórnio
Linha de Demarcação entre as terras atribuídas a Portugal e a Castela, pelo Tratado de Tordesillas, 7 de Junho de 1494

TRATADO DE TORDESILHAS (1494)

Flavio de Campos

A Capitulação da Partição do Mar Oceano foi assinada por representantes portugueses e espanhóis na localidade castelhana de Tordesilhas em 7 de junho de 1494, após cerca de um mês de reuniões e negociações precedidas por um ano de intensa movimentação diplomática entre as duas Coroas. Ratificada por Fernando de Aragão e Isabel de Castela em 2 de julho de 1494, em Arévolo, e por D. João II, em Setúbal, em 5 de setembro do mesmo ano, a Capitulação passou a ser denominada Tratado de Tordesilhas e reconhecida como um dos principais documentos da história da diplomacia ocidental.

As embaixadas foram constituídas por proeminentes integrantes dos Conselhos Reais das duas monarquias. Da parte portuguesa, Rui de Sousa, João de Souza, Aires d'Almada, João Soares Sequeira, Rui de Leme, Estêvão Brás e o cosmógrafo Duarte Pacheco Pereira, que escreveria, anos mais tarde, o *Esmeraldo: de situ orbis*, manuscrito acompanhado de mapas iluminados que continha um valioso conjunto de rotas de navegação pela costa africana, de Tanger até o Cabo da Boa Esperança. Do lado espanhol, Enrique Enriquez, Gutiérre de Cardenas, Pedro de Leão, Fernando de Torres, Fernando de Gamarra, Fernando d'Alvarez de Toledo e Rodrigo Maldonado de Talavera, que tomara parte nas deliberações do Tratado de Alcáçovas, firmado entre Portugal e Castela em 1479.

De fato, o tratado procurava regulamentar a disputa entre as monarquias ibéricas pelos mares, ilhas e terras descobertas e por descobrir no Mar Oceano. Estabelecia uma linha divisória situada a 370 léguas das ilhas de Cabo Verde do Polo Ártico ao Polo Antártico e designava como espanhola a área situada a oeste da dita raia e portuguesa aquela situada em direção ao levante. Garantia, ainda, o direito de passagem aos castelhanos pelo espaço sob domínio português e, numa cláusula transitória, oferecia a Castela a data limite de 20 de junho para que as ilhas descobertas para além de 250 léguas a oeste do arquipélago de Cabo Verde pudessem figurar sob a sua

jurisdição, em virtude do andamento da segunda viagem de Cristóvão Colombo.

Outrossim, firmava-se o compromisso recíproco de não armar navios para exploração, navegação, comércio e conquista nas áreas sob jurisdição alheia. Ao final, solicitava-se a confirmação e aprovação da Capitulação ao Sumo Pontífice através de bulas que incorporassem o teor daquilo que estava sendo acordado e concordava-se em não recorrer a ele sobre qualquer das resoluções e de não aceitar de sua parte concessões que as contrariasse, mesmo que de sua própria iniciativa.

Por tudo isso, o Tratado de Tordesilhas foi admitido por uma vasta legião de estudiosos como a primeira fronteira marítima e territorial entre os domínios portugueses e espanhóis na América. Ou então, como a partição do Novo Mundo sob os auspícios de um novo conceito de divisão territorial e um modelo original de negociação diplomática. E até, nas abordagens mais românticas e idealizadoras, como a certidão de nascimento do Brasil pelo desígnio fraternal dos reinos ibéricos. Não faltaram, também, análises que procuraram julgar a competência dos monarcas portugueses e espanhóis e definir, a partir do resultado dos séculos seguintes, qual lado teria sido vitorioso nas negociações travadas.[1]

Tais interpretações permitiram que projeções nacionalistas dos mais variados pendões consagrassem personagens que se equilibraram ou transpuseram seus limites e deram margem a uma série inesgotável de considerações ufanistas travestidas de análises geopolíticas. Por outro lado, na corriqueira perspectiva de desfigurar as características do mundo medieval, a utilização de conceitos e categorias anacrônicas como “arbitragem internacional”, “Razão de Estado”, “Direito Internacional”, “interesses nacionais” ou “diplomacia moderna” evidencia uma razão teleológica cujo sentido último é conservar uma periodização tradicional da História que demarque rupturas profundas no século XV com um sentido evolutivo.

Ou seja, de um lado, o costumeiro emprego de conceitos que se constituíram historicamente entre os séculos XVI e XIX para o entendimento de fenômenos históricos anteriores. Por outro, a manutenção de uma demarcação temporal arbitrária e comprometida pela elaboração dos ideólogos do Renascimento, que relegaram o período medieval a uma condição sombria, obscura e atrasada, em contraposição ao início de uma nova etapa da civilização europeia, tida

como a sua
ansiada superação.

Em lugar de uma disposição prospectiva, que tenha como ponto de chegada a constituição das fronteiras brasileiras e do império colonial português, a análise de Tordesilhas deve resgatar, de início, os fundamentos políticos que orientavam as pretensões dos atores envolvidos no emaranhado jurídico das disputas entre as duas monarquias.

Assim, do ponto de vista das negociações ibéricas e bulas papais acerca dos territórios americanos, Tordesilhas não é considerado por nós o móbil inicial para a definição das fronteiras estabelecidas pelos tratados de Ultrecht (1713-15), Madri (1750), Santo Idelfonso (1777) e Badajós (1801), mas como o resultado de um conjunto de negociações e concessões que se originara no século XIV, com as primeiras proclamações do poder pontifício a respeito das ilhas localizadas no Atlântico. Tais decisões, por sua vez, têm seus princípios jurídicos fundamentados em práticas e doutrinas que remontam a séculos anteriores e se referem à própria constituição do Papado como poder teocrático.

Aliás, do ponto de vista dos sistemas de regras, o século XV ainda mantinha a sobreposição de direitos (norma escrita/direito consuetudinário; direito civil/direito canônico) num contexto de gestação de um novo sistema de poder, que se iniciara em torno do século XI. O Tratado de Tordesilhas e a bula *Ea quae pro Bono pacis*, que o ratifica em 1506, são o resultado de tensões políticas medievais que revelam a singularização das autoridades monárquicas ante a instância pontifícia de caráter universalista, ideologicamente sedimentada com a Reforma Gregoriana dos séculos XI e XIII. Concluída em torno do IV Concílio de Latrão (1215), a Reforma pautou-se pelo apuramento da legislação canônica, pela regulamentação dos sacramentos e, sobretudo, pelas tentativas de garantir a independência e superioridade dos clérigos frente aos leigos. Ao proceder à separação entre o poder espiritual e o poder temporal, visando garantir o controle sobre os cargos eclesiásticos, a Igreja reconhecia a existência de uma instância terrena, dirigida pelos monarcas, príncipes e imperadores, mas subordinada pelo Papado.[2]

Disposta a partir de tal cenário, a análise sobre o Tratado de Tordesilhas torna-se um elemento indispensável para a compreensão da lógica expansionista europeia, do conflitivo repertório de

conhecimentos e saberes geográficos e projeções imaginárias acerca dos oceanos e continentes e do deslocamento de atribuições e autoridades do âmbito pontifício para a esfera dos impérios coloniais nos albores da modernidade. Em última instância, um ingrediente privilegiado para se avaliar a natureza da transição da Idade Média para a Idade Moderna.

ORDEM E DESORDEM NA EUROPA NOS SÉCULOS XIV E XV

O Papado e as monarquias de França, Inglaterra, Portugal e Castela/Aragão constituíam-se como os principais atores em cena no palco das disputas políticas europeias nos séculos XIV e XV. Esgotados por mais de duzentos anos de conflitos, o poder pontifício e o Sacro Império Romano Germânico não possuíam mais condições de pleitear as prerrogativas de poder universal e a oposição *Regnum*/ *Sacerdotium* assumia novas feições.

Cem anos antes, o IV Concílio de Latrão marcara uma vitória parcial do Papado com a ratificação de sua soberania absoluta sobre todos os domínios e a sua dupla autoridade, espiritual e temporal, sobre reis e imperadores. Reafirmava-se, sob o agostinianismo político, a supremacia do poder espiritual e, consequentemente, a dessacralização do Sacro Império. No entanto, no século seguinte, o poder pontifício vivenciaria uma profunda crise com o "Papado de Avignon" de 1309 a 1377 (período em que a sede papal foi transferida para Avignon, na França) e com os cismas de 1378 a 1417 e de 1438 a 1449, quando coexistiram dois e até três papas que dividiam liderança espiritual da Cristandade do Ocidente (veja o capítulo "Concílios ecumênicos medievais").

A perda de prestígio e poder do Papado corresponderam ao fortalecimento das unidades monárquicas que ganharam terreno nas sucessivas escolhas da suprema autoridade eclesiástica e permitiram o gradativo controle da indicação dos bispos em seus territórios. Na Inglaterra, desde a primeira metade do século XIV, coincidindo com o início da Guerra dos Cem Anos (1337-1453), a Coroa controlava as nomeações episcopais e as finanças do clero, procurando impedir repasses de recursos ao Papado de Avignon, acusado de favorecer os interesses franceses. Em 1438, a Sanção Pragmática de Bourges abriu o caminho para a prerrogativa da nomeação dos bispos franceses pela

autoridade monárquica, o que seria definitivamente consolidado com a Concordata de Bolonha de 1516.

Na Península Ibérica, em 1478, o papa Sisto IV, através da bula *Exigit sincerae devotionis affectus*, delegava aos Reis Católicos, como ficaram conhecidos Isabel de Castela e Fernando de Aragão, a nomeação de inquisidores em seus reinos, até então uma prerrogativa do Papado. Em 1486, o papa Inocêncio VIII concedeu o *Derecho de Patronato*, pelo qual era conferida a administração dos assuntos eclesiásticos de Granada à monarquia castelhana, ampliado posteriormente para as possessões americanas em 1508 e para toda a Espanha em 1523. Do lado português, a despeito das solicitações de seus monarcas, o Papado restringiu o Padroado Régio às igrejas e dioceses criadas por iniciativa da Coroa (orientação mais ou menos comum a toda Cristandade) e estendeu-o aos domínios ultramarinos, à medida que se operava a exploração das ilhas atlânticas e da costa da África. Mesmo assim, após os frequentes conflitos entre os poderes episcopais e a Coroa portuguesa, ao longo do século XV, praticamente todos os bispos nomeados por Roma haviam sido indicados pelos monarcas lusitanos. Em 1536, através da bula *Cum ad nihil magis*, era fundada a Inquisição em Portugal, nos mesmos termos do tribunal espanhol.

A transferência de competências da teocracia papal para a esfera das monarquias através do padroado, de convênios e concordatas, desde o século XIV, provocou a territorialização das expressões religiosas, num contexto de divisão interna da Cristandade que culminaria na Reforma Protestante do século XVI, de onde emergiu um novo equilíbrio de forças, com os Estados assumindo a função de instrumentos de Deus e de agentes a seu serviço. A essa altura, forjava-se o conceito de soberania associado às monarquias e a um poder territorial definido, fazendo o sentimento de lealdade aos Estados superar os vínculos com o Papado e com as comunidades locais.[3]Além da elaboração de seus diversos conjuntos jurídicos, as monarquias procuravam realizar a soberania na prática, com as viagens de soberanos pelo território, o estabelecimento de sedes (*caputi regni*) itinerantes ou fixas, o desenvolvimento da burocracia e do esplendor das cortes régias e a confecção de mapas dos reinos, investidos de uma dupla função, simbólica e prática.[4]

Gradativamente, a Igreja deixava de ser um Estado dentro de Estados e passava à condição de mais um Estado entre os outros Estados. Procurava manter, a todo custo, de forma simbólica ou efetiva, sua proeminência diante dos poderes reais, aproximando-se de

determinadas Coroas ao mesmo tempo em que explorava também suas rivalidades e procurava arbitrar suas contendas. Não por acaso, nas regiões que sediaram os poderes de pretensão universalista, Alemanha e Itália, os poderes monárquicos não se consolidaram – a não ser no século XIX, já num contexto completamente diverso –, comprimidos entre as prerrogativas papais e imperiais e os diversos níveis de poder local e citadino durante o período medieval.[5]A Alemanha, significativamente, transformar-se-ia em solo fértil para o cultivo do protestantismo.

O pioneirismo de Portugal e Castela na expansão marítima, facilitado pelas vicissitudes das monarquias francesa e inglesa envolvidas na Guerra dos Cem Anos e pela expansão feudal traduzida em termos ibéricos pela Reconquista, foi costurado por uma série de atos diplomáticos – dos quais Tordesilhas é apenas mais um capítulo, longe de ser prólogo ou epílogo. Os primeiros movimentos da definição das fronteiras territoriais e marítimas iniciaram-se na própria península Ibérica no contexto da Reconquista e prolongaram-se no decorrer da expansão marítima. Aliás, essa última retomava as motivações básicas que impulsionaram o avanço dos reinos cristãos sobre as possessões islâmicas: o combate em nome da fé, a ampliação das fronteiras cristãs, a obtenção de terras e riquezas. Nesse sentido, as navegações e conquistas do século XV podem ser consideradas uma segunda expansão feudal.[6]

Na ausência de cartas topográficas precisas, as noções de limites e fronteiras medievais eram sempre ficções jurídicas, demarcadas muitas vezes pelo tempo de viagem entre um e outro ponto, por castelos, mosteiros, vilas ou pela identificação de zona de combate em geral denominada como marca. A partir do século XIV, ainda vinculado à função bélica, começava a surgir o conceito de fronteira e suas demarcações: rios, vales, montanhas, bandeiras, inscrições, insígnias, marcos de pedras e cruzes que eram repetidamente palco de cerimônias de soberania que visavam legitimar e preservar na memória aquilo que a materialidade tornava incerto.

Evidentemente, ainda mais imprecisas eram as fronteiras marítimas. No século XII, Henrique II da Inglaterra procurara estabelecer uma linha demarcatória situada a meio caminho entre as costas inglesas e o litoral do continente europeu. No Mediterrâneo, no século XIV, o governo de Veneza procurava estabelecer em cem milhas romanas a área de sua soberania a contar a partir da costa. Na mesma época, Flandres obteve o reconhecimento por franceses e ingleses de sua jurisdição sobre uma

faixa de cerca de vinte quilômetros a partir de sua faixa litorânea. Questões que, se eram tratadas em termos de jurisdição e legitimação, revelavam, na verdade, conflitos de poderes. Procurava-se o reconhecimento da legitimidade das pretensões das partes envolvidas para o controle mais ou menos efetivo dessas áreas marítimas ou, de maneira mais pragmática, como forma de garantir privilégios monopolistas e comerciais nas transações
econômicas realizadas.

TRATADOS, BULAS E DOUTRINAS

Os objetivos das monarquias de Castela, Aragão e Portugal, desde o século XII, ainda nos primórdios da chamada Reconquista, oscilaram entre a manutenção do equilíbrio de forças, lutas pela hegemonia e tentativas de unificação de toda a península Ibérica sob as ordens de um único rei. Tratados de paz, alianças com o Papado e com as monarquias europeias mais próximas (França e Inglaterra), casamentos e investidas militares foram costurados por uma intensa atividade diplomática. Entre 1320-1470, o reino português trocou mais de cem embaixadas com Castela, cinquenta com Aragão e um número ainda muito maior com o Papado.[7]

Em 1297, D. Dinis e D. Fernando IV celebraram o Tratado de Alcanizes, considerado o primeiro acordo sobre as fronteiras de Portugal e Castela. Do ponto de vista jurídico e político, Alcanizes é firmado por dois estados, independentemente da intervenção do pontífice que, no entanto, apresentava-se, desde os séculos XI e XII, como suserano de todo o *regnum hyspanie*.[8]A navegação de genoveses, portugueses e castelhanos às Ilhas Canárias, realizada desde 1312, foi regulamentada pelo diploma *Sicut Exhibitae* de 1344, pelo qual o papa Clemente VI concedia, em caráter hereditário, o domínio dessas ilhas ao príncipe castelhano Luís de La Cerda, como feudo papal, com a incumbência de converter seus habitantes à fé cristã e com o compromisso de prestar ao papa homenagem e vassalagem. Através de cartas aos reis de Aragão, Portugal, Castela e da Sicília, ao delfim da França e ao doge de Gênova, o papa comunicava sua decisão e solicitava o apoio necessário à conquista de La Cerda.[9]Isso, porém, não impediu que a Coroa portuguesa promovesse expedições às Canárias em 1424,1427 e 1448.

Em 1455, após o avanço português sobre a costa africana, o papa Nicolau V, por meio da bula *Romanus Pontifex*, confirmava o domínio lusitano sobre as ilhas descobertas, portos e províncias da Costa da Guiné, com o objetivo de difundir o Evangelho, edificar igrejas e comerciar com os nativos. No ano seguinte, em meio às conclamações por uma cruzada contra os turcos que haviam se apossado de Constantinopla em 1453, o papa Calisto III ratificava a doação anterior e ampliava a concessão através da bula *Inter caetera*: para todas as ilhas e terras conquistadas e por conquistar em direção ao sul e ao oriente até a Índia.

Insuflado pelas conquistas africanas, o monarca português D. Afonso V intitulou-se "Rei de Portugal e dos Algarves d'aquém e d'além mar em África" e interveio na sucessão da monarquia castelhana, reivindicando a Coroa e invadindo Castela em 1475. O desfecho da sucessão castelhana viria modificar a correlação de forças peninsulares. De um lado, a possibilidade da unificação Castela/Portugal, sob o comando de Afonso V e cujo eixo expansionista voltar-se-ia para o Atlântico. De outro, o bloco Castela/Aragão, sob o comando de Isabel de Castela e Fernando de Aragão, e que, a princípio, teria suas bases no Mediterrâneo. A vitória na Batalha de Toro (1476) e uma habilidosa política de acordos com a monarquia francesa garantiram o sucesso castelhano/aragonês na Guerra de Sucessão.

Em 1479, na localidade portuguesa de Alcáçovas, foram celebrados dois compromissos que estabeleceram o fim dos conflitos. Pelo Tratado das Terçarias da Moura, a Coroa portuguesa reconhecia os Reis Católicos como monarcas de Castela, renunciando a interferir na sucessão dinástica castelhana. Pelo Tratado de Alcáçovas, que seria ratificado em Toledo no ano seguinte e referendado pelo papa dois anos depois, traçava-se um paralelo a partir do extremo meridional do arquipélago das Canárias dividindo o Mar Oceano e as terras africanas entre portugueses e espanhóis. Aos primeiros era reservada a soberania da área situada "de Canárias para baixo contra Guiné", resguardando-se as ilhas da Madeira e dos Açores e as conquistas de Fez. Aos castelhanos e aragoneses, as ilhas e terras situadas ao norte da linha imaginária e os reinos africanos de Argel, Búgia, Túnis, Trípoli e Tremecem, além das próprias Canárias.

Por outro lado, o rol de bulas papais expedidas nessa primeira fase da expansão marítima é extenso: *Dum diversas* (1454), *Aeterni Regis clementia* (1481), *Inter caetera A* (3 de maio de 1493), *Eximiae*

Devotionis (3 de maio de 1493, mas finalizada em julho de 1493), *Inter caetera B* (4 de maio de 1493), *Piis fidelium* (25 junho de 1493) *Dudum Siquidem* (25 de setembro de 1493), *Ineffabilis et summi* (1497), *Ea quae pro Bono pacis* (1506), *Praecelsae devotionis* (1514). Os cinco documentos de 1493 assinados pelo papa Alexandre VI, conhecidos como Bulas Alexandrinas, revelam alterações táticas em relação às proclamações e concordatas pontifícias anteriores, até então ligeiramente mais favoráveis à Coroa portuguesa.

A primeira bula, redigida sob o impacto do retorno de Cristóvão Colombo à Europa após a sua primeira viagem e pela ameaça de tropas francesas contra o Papado, concedia, como investidura feudal, "terras e ilhas remotas" "até a Índia no Mar Oceano" com o compromisso de que os reis espanhóis propagassem a fé desde que já não se encontrassem sob a posse de algum príncipe cristão. A segunda bula, também de 3 de maio, confirmava as doações aos Reis Católicos e aos seus herdeiros e sucessores e concedia o *Derecho de Patronato* sobre a Igreja das Índias.

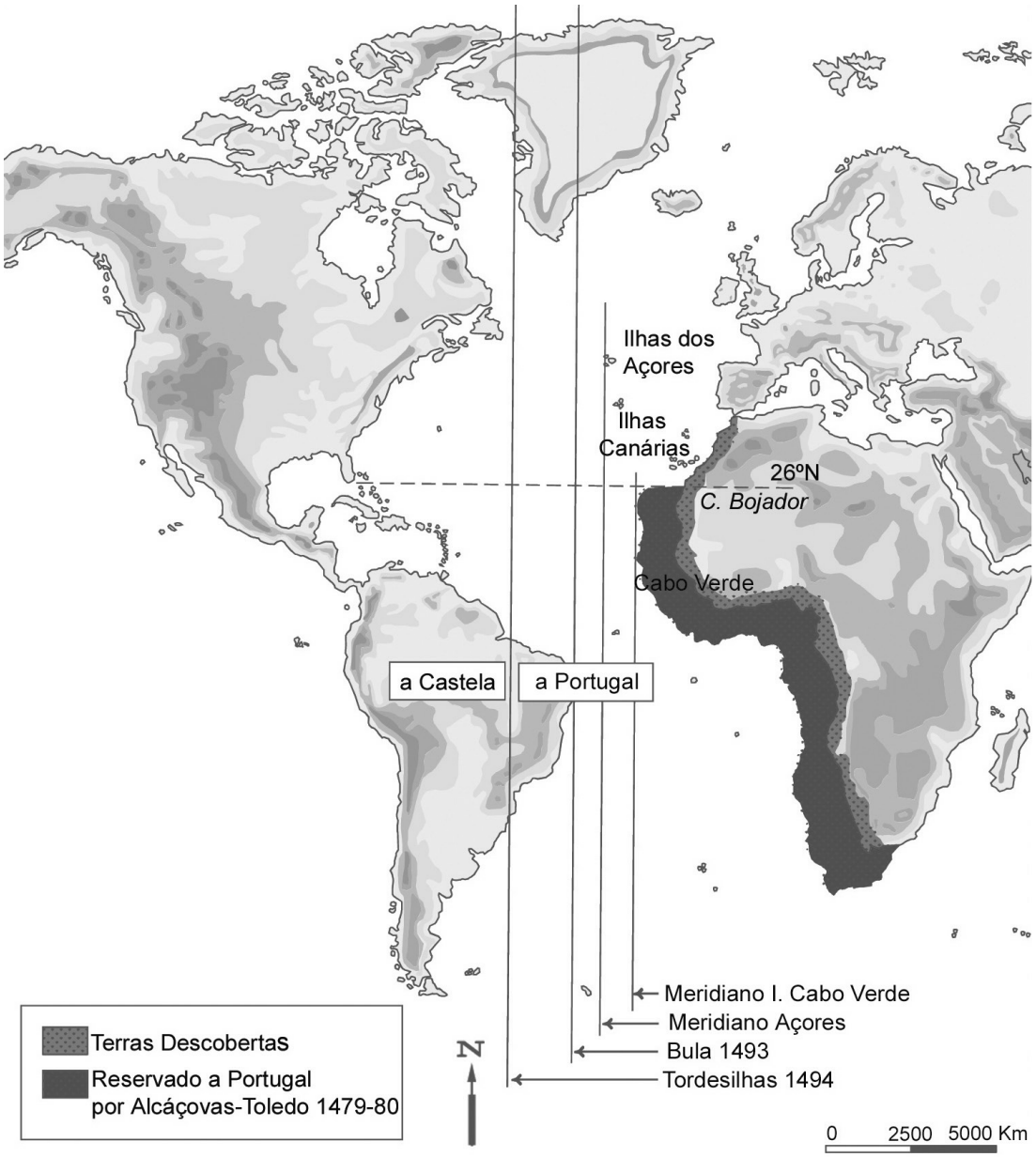
Na terceira bula, possivelmente redigida no dia seguinte, com contribuições do próprio Colombo, era suprimida a referência à investidura papal e introduzia-se a linha imaginária, desde o Polo Ártico ao Polo Antártico, situada a cem léguas em direção ao Ocidente a partir das ilhas de Açores e Cabo Verde. Diante da diferença de longitude das referidas ilhas e da imprecisão sobre o ponto a partir do qual deveriam ser contadas as cem léguas (a partir do extremo leste ou oeste das mesmas ilhas), a decisão papal poderia comprometer a navegação portuguesa junto à costa africana.

A quarta bula foi destinada ao frei catalão Bernardo Boil, incumbido de pregar o Evangelho nas ilhas e terras descobertas e por descobrir. Por fim, a quinta bula confirmava as doações anteriores aos monarcas espanhóis, reafirmava a investidura feudal pontifícia e, diante das reclamações portuguesas, revogava as concessões feitas pelos seus antecessores, investindo os castelhanos do senhorio de todas as ilhas e terras que descobrissem através da navegação a oeste e a sul.

A proximidade de Rodrigo Borja y Borja, o papa aragonês, com os Reis Católicos é normalmente apontada como uma espécie de causa nacionalista que explicaria tais decisões. A aliança entre a monarquia espanhola e o Papado evidentemente contribuiu para as deliberações que, ademais, acabaram por acirrar as rivalidades entre as duas monarquias mais próximas de Roma no período. As Bulas Alexandrinas

foram expedidas num contexto de efervescência diplomática e de fortalecimento político e militar dos Reis Católicos, após a conquista de Granada, território dos muçulmanos, em janeiro de 1492 e o sucesso da viagem de Colombo iniciada em outubro do mesmo ano. Enquanto os portugueses só conseguiriam alcançar Calcutá em 1498 com Vasco da Gama, o navegador genovês a serviço da Espanha empreendera três viagens sucessivas às ilhas que se considerava "às portas das Índias".

TRATADO DE ALCÁÇOVAS, BULA INTER CAETERA E TRATADO DE TORDESILHAS.



Como se sabe, o rei D. João II, após receber Colombo em março de 1493, reivindicara o senhorio das ilhas recém-descobertas baseado nas

bulas anteriores e no Tratado de Alcáçovas, chegando a constituir uma armada, sob o comando de D. Francisco de Almeida, que seria enviada para tomar posse delas. Cogitou-se, também, a execução de Colombo pela corte portuguesa, medida rejeitada pelo monarca lusitano.[10]Em reação à ameaça portuguesa, os Reis Católicos armaram uma esquadra em Cádiz, com o intuito de impedir o acesso de qualquer embarcação portuguesa ao Mediterrâneo, sob o comando de Iñigo de Arieta.

Nos meses seguintes, após os protestos portugueses junto ao Papado e as hostilidades mais ou menos explícitas, passou-se às negociações diretas entre mensageiros e embaixadores de Castela e Portugal para a demarcação e partição dos ditos mares e ilhas, que culminariam no estabelecimento do Tratado de Tordesilhas. No entanto, cabe lembrar que, na mesma data da Capitulação da Partição do Mar Oceano, e também na localidade de Tordesilhas, foi firmado ainda outro acordo entre as monarquias ibéricas que definiam, com maior precisão, os domínios portugueses junto ao reino de Fez, no Estreito de Gibraltar, na costa africana até o Cabo do Bojador além de permitir as atividades pesqueiras castelhanas entre os cabos
Não e Bojador.[11]

Considerando-se o deslocamento de atribuições religiosas do poder pontifício para as monarquias europeias e o solapamento das pretensões imperiais do Papado, pode-se perceber que, desde o século XIV, a atuação de Roma foi pautada por um equilíbrio político defensivo ante as demandas e rivalidades entre as Coroas cristãs. Isso ficou demonstrado pelas tentativas de manutenção de sua liderança diante da *communitas christiana*, fustigadas pelos Estados monárquicos e sujeitas às oscilações de acordo com as relações de força entre os respectivos poderes, que se traduziam por uma composição político-religiosa com as autoridades monárquicas que garantisse o cumprimento das leis em nome de Deus e a expansão da fé cristã em direção às áreas dominadas pelos muçulmanos e pelo paganismo.

Todas as bulas, no entanto, possuíam um mesmo princípio jurídico apoiado na doutrina *omni-insular* enunciada pela primeira vez pelo papa Urbano II em 1091 (através da bula *Cum universae insulae*), segundo a qual todas as ilhas pertenceriam à jurisdição do pontífice romano, tido como *verus imperator*, que poderia, portanto, dispor delas livremente. A proclamação de Urbano II retomava, explicitamente, a *Doação de Constantino*, pela qual era concedida ao papa Silvestre I cerca de um terço do Império Romano: Judeia, Grécia, Trácia, África, Itália e *vel*

diversis insulis, passagem interpretada pelo poder pontifício como "todas as ilhas". Assim, a doutrina *omni-insular* foi evocada durante a Reforma Gregoriana para legitimar as concessões de Lípari, Córsega, Baleares e Irlanda e reivindicar a supremacia papal sobre a Sicília, Sardenha, Islândia, Groenlândia, Noruega e Suécia (estas duas consideradas ilhas no período medieval).

Sancionada pelo costume, a doutrina *omni-insular* constituiu-se no princípio do direito público europeu entre os séculos XIII e XV, reconhecendo o domínio papal sobre o Mar Oceano e suas ilhas. [12]É na condição de detentores de tal jurisdição que são realizadas as concessões de natureza feudal às monarquias ibéricas. O princípio de que as ilhas e os mares estavam sob o *jus proprium* de São Pedro e seus sucessores ainda se mantinha vigente ao final da Idade Média, apesar do novo equilíbrio de forças entre as monarquias e o poder pontifício. As medidas papais não eram identificadas como meras arbitragens diplomáticas, e sim como fonte de direito (*fons iuri)*, necessárias e solicitadas pelas monarquias ibéricas no sentido da legitimação de suas pretensões expansionistas.

Por outro lado, se a *Doação de Constantino* oferecia o ato jurídico inicial das pretensões papais, não se pode desconsiderar a visão cristã acerca do próprio universo ao final da Idade Média. Anterior à soberania humana, a Terra era uma dádiva de Deus e todas as suas regiões encontravam-se, em primeira instância, sob a jurisdição divina, exercida, sob a forma de uma delegação, pelos poderes humanos. Os questionamentos restringiam-se ao exercício de tal delegação e tornaram-se mais intensos no início do século XVI, já nos albores da divisão da Cristandade ocidental com a Reforma Protestante.

A irônica solicitação do monarca francês Francisco I (1515-1547), requerendo a cláusula do Testamento de Adão que concedera a Portugal e Castela a jurisdição sobre o Novo Mundo, é o exemplo mais célebre dessa contestação. Significativamente, o seu alicerce jurídico, representado pela *Doação de Constantino*, considerada verdadeira até 1440, foi posto em xeque por Lorenzo de Valla, que questionou sua autenticidade num dos mais contundentes documentos antipapais, que viria a ser publicado em 1506.[13]Ao contrário do que ocorrera quando da concessão das Canárias, não haveria aceitação da parte das outras monarquias que haviam patrocinado suas próprias expedições pelo Mar Oceano. Do ponto de vista jurídico, os Estados monárquicos apresentavam-se já como fontes de direito. Do ponto de vista político, a

Papado já não detinha forças para impedir a contestação contundente de suas medidas, até mesmo pelas monarquias ibéricas que, no Tratado de Tordesilhas, pactuaram não aceitar uma investidura papal que viesse a modificar a divisão celebrada em 1494.

No entanto, a última Bula Alexandrina de 1493 (*Dudum siquidem*) violava o princípio da concessão de áreas fixas pelo princípio da prioridade do descobrimento e ocupação ao revogar as doações feitas aos monarcas portugueses e garantir aos espanhóis a prerrogativa da navegação a oeste e sul no Mar Oceano. Até mesmo a bula *Inter caetera B* havia sido orientada pelo conceito de *Mare clausum* (mar fechado), dividindo-se as áreas de expansão em duas zonas fixas, respectivamente sob a jurisdição de Castela e Portugal.

Através do *Mare clausum*, consagrava-se o direito de posse e navegação aos primeiros cristãos a explorarem os mares e realizarem o povoamento das ilhas e terras firmes dentro de áreas previamente estabelecidas.[14]Aliás, esse era o princípio que orientara as tentativas medievais de estabelecer as áreas marítimas a partir do litoral dos respectivos reinos, cidades e até mesmo mosteiros desde o século XI. A disposição do Papado na bula *Dudum siquidem* deve ser entendida como uma reação à contestação portuguesa à bula *Inter caetera B* e a expressão de que a soberania sobre as ilhas e terras a serem conquistadas pertenceria ao poder pontifício, fonte originária de todas as concessões.

Em 1494, com o Tratado de Tordesilhas, voltava-se à perspectiva anterior. As monarquias ibéricas retomavam o princípio do *Mare clausum*, que se encontrava presente nas formulações do Tratado de Alcáçovas e nas demais bulas papais para garantir seus domínios do assédio de outros potentados europeus. Por essa razão, os monarcas portugueses intitular-se-iam “Senhores da Conquista, do Comércio e da Navegação da Etiópia, da Arábia, da Pérsia e da Índia”, enquanto os Reis Católicos apresentar-se-iam como “Senhores do Mar Oceano”.

TORDESILHAS E AS ÁREAS CRISTÃS DE EXPANSÃO

Pela linha imaginária estabelecida pelo Tratado de Tordesilhas definiram-se áreas jurisdicionais, e não fronteiras precisas no sentido moderno do termo. A sua cláusula terceira estabelecia um prazo de dez meses para a organização de uma expedição conjunta às Canárias,

patrocinada pelas duas Coroas, com o intuito de percorrerem as 370 léguas em direção ao poente para fixar o ponto e sinal correspondente "como melhor se puderem concordar". Protelada por mais dez meses ao final do prazo fixado, a expedição jamais foi organizada.

Nas décadas seguintes, de forma ainda imprecisa, diversos cartógrafos procuraram delimitar o meridiano em suas representações – entre eles, Jacomo Ferrer (1495), Alberto Cantino (1502), os peritos de Badajoz (1534), Diogo Ribeiro (1529) e Fernandez Valdez de Oviedo (1545). Adotaram léguas náuticas de dimensões variadas e consideraram, também de forma diversa, o ponto extremo a leste das Canárias de onde se deveria proceder a demarcação. Assim, a linha de Tordesilhas manteve-se como uma abstração geográfica até o século XVIII, quando no contexto do Tratado de Madri as duas monarquias voltariam a se ocupar da delimitação da América.

Em lugar de fronteiras, portanto, Tordesilhas criava áreas de expansão, retomando a mesma perspectiva da aquisição de territórios da Reconquista cristã, quando as regiões controladas pelos muçulmanos eram partilhadas pelos monarcas ibéricos mesmo antes de serem efetivamente tomadas. Não se tratava de "equilíbrio bipolar" nem de "esferas de influência", como pretenderam alguns estudiosos anacronicamente obcecados pela situação geopolítica após a Segunda Guerra Mundial.[15]Mas, precisamente, de um acordo que criava "esferas insulares" no Mar Oceano, uma vez que o reconhecimento da existência do continente europeu só ocorreria em setembro de 1504, com a carta de Américo Vespúcio conhecida como *Lettera*, em 1507, com o texto *Cosmographie Introductio* publicado pela Academia de Saint-Dié e com o mapa-múndi de Gerhard Mercator e, no século XVIII, com a exploração de Vito Bering, que ofereceu sua demonstração empírica.

Aliás, entre o final do século XV e a primeira metade do século XVI, o desafio que se impunha aos navegadores e cartógrafos era compreender, dimensionar e representar as ilhas e terras do Mar Oceano, algo muito mais relevante naquele momento que definir com exatidão o meridiano de Tordesilhas. Partia-se da concepção da existência do *orbis terrarum*, ou seja, a extensão que corresponderia a Europa, Ásia e África, cuja dimensão incerta variava entre um quarto a seis sétimos da superfície do mundo.

Com a noção de esfericidade da Terra admitida desde o século XIII pela escolástica, mas ainda contestada em outras vertentes do

pensamento teológico, predominava a perspectiva de uma maior proporção de águas. Assim, o *orbis terrarum* era chamado "Ilha da Terra", supondo-se ainda que o Mar Oceano desse abrigo a poucas e pequenas ilhas, todas desabitadas.[16]

Posições diversas acerca das dimensões da Ilha da Terra e da distância entre a Europa e a Ásia embasavam as viagens de exploração espanholas e portuguesas, as bulas papais e os tratados de Alcáçovas e Tordesilhas. A questão que perpassava todas essas ações era a busca das riquezas das Índias, alimentada pelos relatos contidos no *Livro das diversidades e maravilhas*, de Marco Polo (século XIII), no *Livro das maravilhas*, de John Mandeville (século XIV), e na *Imago Mundi*, do Cardeal d'Ailly (séculos XIV-XV).

O caminho pelo Oriente, através da navegação pela costa da África, era a opção portuguesa, baseada, ademais, na *Geografia*, de Ptolomeu (traduzida no Ocidente em 1410), que definia o extremo sul do continente à altura do Equador. Nessa perspectiva, a pequena dimensão da Ilha da Terra e uma maior extensão da circunferência do globo orientavam as postulações e expedições portuguesas, que foram gradativamente reconhecendo a costa africana até 1487, com a transposição do Cabo da Boa Esperança por Bartolomeu Dias, no extremo sul do continente.

Por sua vez, a hipótese de uma maior extensão da Ilha da Terra e de uma menor medida para a circunferência do globo, que reduziria o espaço oceânico entre a Europa e a Ásia, orientava as expedições de Colombo, a despeito das objeções contrárias dos letrados reunidos em Salamanca em 1486. Baseado em Paolo Toscanelli (século XV), o navegador genovês calculava em 180 graus a distância até as Índias pelo Ocidente e procurava encontrar, através da navegação pelo paralelo das Canárias, a costa oriental do continente e as províncias chinesas de Catai e Mangi, descritas por Marco Polo. O reconhecimento da larga extensão da costa africana, que adiaria a chegada dos portugueses às Índias até 1498, fortaleceria ainda mais a possibilidade de viagens pelo Ocidente.

Com os conhecimentos geográficos que os europeus dispunham em 1493 e 1494, a partição do Mar Oceano era, portanto, a definição do espaço marítimo necessário à navegação até as Índias nas duas hipóteses possíveis, o controle sobre um número reduzido de pequenas ilhas e, na sua disposição mais precisa, o domínio sobre o continente africano. Tanto que em aberto encontrava-se a própria divisão do

continente asiático, só estabelecida com o Tratado de Saragoça, de 1529, que constituiu um meridiano a 297,5 léguas a leste das Ilhas Molucas, com a pretensão de complementar a linha de Tordesilhas. A essa altura, a noção de uma *orbis terrarum* que emergia como uma ilha já havia sido demolida e se firmava o conceito de esfericidade do globo, presente nas obras de Joaquim Vadiano (1515) e Pedro Margalho (1520), demonstrado empiricamente pela viagem de circum-navegação de Fernão de Magalhães e Sebastián Elcano (1519-1522).

Nesse processo de devassamento do mundo e de desarticulação de antigas concepções, persistiam as crenças num universo fantástico, povoado por lugares como o fabuloso Reino do Preste João em África, a Ilha de São Brandão no Atlântico, a Terra do Eldorado e o Paraíso Terrestre deslocados para a América. Espaços maravilhosos e domínios medievais do maravilhoso que eram representados através das cartografias e nas correspondências e tratados do século XVI. Por seu turno, a linha imaginária de Tordesilhas também provocou a emergência de novos elementos imaginários, como a crença de que a raia demarcatória constituía-se numa fronteira meteorológica –
que abrandava os ventos tormentosos europeus – e numa fronteira entomológica – isenta de monstros façanhudos e que fazia desaparecer os insetos imundos.[17]

Constatada a existência de terras ao sul do Atlântico, após as expedições de Vicente Pinzón (1499), Pedro Álvares Cabral (1500) e outras não comprovadas,[18]as Coroas ibéricas deram início ao reconhecimento de seus pretensos domínios, representados como ilha pelos cartógrafos Nicolo Januesis (1502), Giovanni Contarini (1506) e Johannes Ruysh (1508).

A demarcação do território português foi realizada inicialmente por Martim Afonso de Souza, comandante de cinco navios que, entre 1531 e 1532, percorreram a costa até o estuário do Prata, deixando marcos que assinalavam a possessão portuguesa. Até o final do século XVII, no entanto, os portugueses mantiveram-se arranhando as terras ao longo do mar como caranguejos, na célebre expressão de Frei Vicente do Salvador, promovendo esporádicas incursões em busca da mão de obra indígena e de pistas sobre a existência de veios e minas de metais e pedras preciosas. Entre as pequenas feitorias, povoações e vilas que aos poucos se formavam na costa brasileira e o meridiano de Tordesilhas, impunha-se um vasto território povoado por grupos indígenas que se constituíam, simultaneamente, numa barreira e num

atrativo para a expansão cristã levada adiante pelos portugueses. Por sua vez, o sertão selvagem, do ponto de vista dos conquistadores europeus, possuía suas próprias fronteiras móveis, definidas pelas atividades de sobrevivência dos respectivos povos e pelas áreas ocupadas por seus inimigos.

Para justificar suas pretensões ao sul do continente, os portugueses lançaram mão de uma formulação mítica indígena que apontava para a existência de uma fronteira natural formada pelas bacias hidrográficas Amazônica e Platina. Assim, a "Ilha Brasil" seria uma entidade natural distinta do restante da América, rodeada pelo Oceano e pela interligação dos rios através de um lago central, a Lagoa Eupana, representada no mapa-múndi de Bartolomeu Velho de 1561 e registrada por diversos outros cartógrafos ao longo do século seguinte. Por suas características, não é despropositado supor que a noção de Ilha Brasil situa-se a meio caminho entre o processo ideológico que desembocaria no desenvolvimento do conceito de fronteiras naturais, constituído no século XVIII, e a doutrina *omni insular*, característica do período medieval.

Enunciadas pelo Tratado de Tordesilhas, as áreas de expansão das Coroas ibéricas foram definidas na prática pelos projetos de conquista colonial assentados nos empreendimentos econômicos desenvolvidos. Assim, na parte portuguesa, a produção do açúcar e do tabaco permitiu que a partir do litoral da América se procedesse ao avanço para áreas próximas do interior, em geral para a obtenção de mão de obra indígena nos dois primeiros séculos da colonização. A pecuária e o aproveitamento das "drogas do sertão", por sua vez, desenvolveram-se principalmente a partir do curso dos rios, sobretudo no Nordeste e na região amazônica.

Mas foi o tráfico negreiro, a principal fonte de riquezas de Portugal, que permitiu o exercício do *imperium*, superior ao domínio formal baseado em Tordesilhas e nas primeiras povoações, que transcendia o aspecto meramente econômico para incorporar-se ao arsenal político metropolitano, propiciando, assim, a reprodução da produção colonial e submetendo e colonizando seus próprios colonos.[19]Nesse sentido, o início efetivo da colonização brasileira em 1580 e a edificação de um império atlântico que articulava suas possessões na África e na América constituíram-se como uma continuidade das pretensões expansionistas portuguesas desde o Tratado de Alcáçovas. As Índias, apesar de terem se constituído na motivação inicial da empreitada ultramarina lusitana, revelavam sua fugacidade já em meados do século XVI. O Brasil

manteve-se “com o corpo na América e a alma na Africa”, na formulação engenhosa do jesuíta Antônio Vieira.

Ainda no caso português, os bandeirantes, propalados como alargadores do território nacional por certa historiografia, eram, principalmente, caçadores de gente numa sociedade escravista, ocupados em garantir o tráfico interno de mão de obra e desbaratar quilombos. Com tal função, tiveram um importante papel na expansão colonial e, não por acaso, envolveram-se em diversos conflitos com os integrantes das missões. Tratava-se de projetos colonizadores complementares mais díspares, que disputaram o apoio da Coroa portuguesa – que, por sua vez, oscilou durante os dois primeiros séculos entre essas duas perspectivas, ora coibindo rigidamente a escravização dos indígenas, ora permitindo-a e até mesmo engrossando as perseguições aos jesuítas.

Da parte espanhola, o controle sobre os impérios Asteca e Inca no início do século XVI propiciou, além da exploração agrícola, o acesso às abundantes minas de ouro e prata que enriqueceram a Coroa e sustentaram sua empresa colonial. Mais ainda, as enormes quantidades de metais preciosos permitiram o financiamento da mais poderosa máquina militar europeia. Estruturada principalmente sobre a exploração da mão de obra indígena, a conquista espanhola possuía recursos para empreender a edificação de um imponente conjunto de fortificações militares concentrado principalmente na Mesoamérica e no Caribe, que se estendia do Prata até a Flórida ocupando pontos estratégicos do litoral do Pacífico. Mesmo assim, todo o aparato defensivo mostrou-se insuficiente para impedir as incursões e o estabelecimento de franceses, ingleses e holandeses a oeste do meridiano de Tordesilhas.

Além da pujança militar, o exercício do domínio espanhol foi obtido pela construção de estradas e pela abertura de portos para o escoamento dos minérios e recebimento de produtos. Paradoxalmente, um emaranhado burocrático que resultava na fragmentação da autoridade do Estado e da Igreja, na sobreposição de funções, nos conflitos de jurisdição e nas disputas de poder entre os diversos grupos sociais do Novo Mundo constituíam um sistema imperial que impedia sua concentração em um único ponto e garantia o comando metropolitano a partir da administração da instabilidade política decorrente da conquista de impérios já existentes.[20]

Dos dois lados da raia de Tordesilhas, formaram-se, portanto, polos de expansão definidos, principalmente, pelas atividades econômicas

propiciadas pelo continente americano, e apenas secundariamente orientados pela linha demarcatória. Mesmo as missões religiosas – que podem ser consideradas instituições de fronteiras estabelecidas em áreas remotas da América – não deixaram de montar seus potentados econômicos a partir do aproveitamento da mão de obra indígena no intuito de estender a *ecclesia* cristã. Por seu turno, o enquadramento dos agentes da conquista colonial espanhola não se baseou nos mecanismos do tráfico negreiro, como no caso português, mas, sobretudo, nas prerrogativas do patronato exercido pela Coroa castelhana. O controle episcopal sobre missionários, colonos e indígenas tornou-se mais contundente com a introdução dos tribunais do Santo Ofício em Lima (1570), no México (1571) e posteriormente em Cartagena (1610). Inexistente na América Portuguesa – onde se estabeleceram apenas visitações e não tribunais permanentes –, a Inquisição ofereceu ainda mais volume à massa burocrática do Império espanhol e um valioso instrumento de controle sobre a população colonial.

Por fim, uma última observação acerca do período identificado como União Ibérica (união das monarquias ibéricas entre 1580 e 1640 sob a liderança de Castela), que teria facilitado a superação da linha de Tordesilhas. Sem dúvida, durante os governos filipinos intensificaram-se as incursões luso-brasileiras no interior do continente, mas isso decorreu, sobretudo, da dinâmica interna de seus polos de expansão. Deve-se lembrar que, pelas Cortes de Tomar de 1581-83, a unificação preservava a autonomia portuguesa, inclusive sobre seus domínios coloniais, e que as possibilidades de comércio e a abundância dos metais americanos abriram novas perspectivas para a burguesia portuguesa. Sobretudo, com o direito de *asiento*, pelo qual o fornecimento de escravos africanos era concedido aos seus traficantes, denominados pejorativamente de *peruleros*. Essa foi a principal transposição da linha de Tordesilhas possibilitada pela união dinástica.

TORDESILHAS, NAS FRONTEIRAS DA IDADE MÉDIA

A exegese jurídica dos tratados é sempre passível de múltiplas interpretações e desencadeia aporias decorrentes dos pressupostos e projeções dos investigadores. Por exemplo, como lembrou o pesquisador português Jorge Couto: “Prestigiados historiadores

espanhóis defendem que a assinatura do Tratado de Tordesilhas não implicou a revogação da totalidade das disposições da bula *Dudum siquidem* – limitando-se a delimitar 'o término *a quo*' da Linha divisória e deixando indeterminado 'o término *ad quem*' que representava que o acesso ao Oriente caberia ao reino cujos navios, navegando nas respectivas áreas de influência, o alcançassem em primeiro lugar."[21]

Mais relevante que a compreensão das expressões latinas referentes ao ponto de partida (*a quo*) ou para quem (*ad quem*) são o controle efetivo de determinadas áreas marítimas e terrestres por força do poder militar, as engrenagens econômicas de cada um dos impérios ibéricos e as referências das doutrinas jurídicas que buscavam legitimar suas ações e potentados.

Afastada a perspectiva de que Tordesilhas tenha significado uma primeira fronteira nacional, a questão mais importante é a da sua natureza jurídico-política com relação aos tratados e bulas anteriores. Sem dúvida, há uma mudança significativa: a exclusão parcial da ingerência papal nas resoluções levadas adiante pelos representantes das duas monarquias. Por essa razão, uma série de estudiosos vislumbrou um modelo original de negociação diplomática, o início da diplomacia moderna e uma ruptura profunda com os padrões medievais de negociação.

Ao inserir a Capitulação de 1494 no extenso rol das negociações ibéricas, podemos perceber que as decisões guardavam também uma série de permanências com respeito às medidas anteriores, tanto do ponto de vista das doutrinas e princípios que as sustentam como também da própria forma da delimitação do Mar Oceano. Em relação à bula *Inter caetera B*, há uma alteração na dimensão da raia atribuída a cada uma das Coroas a partir de uma negociação direta, que teve por trás mais de um século de doações papais e acordos entre as partes envolvidas. Tanto que se solicita a ratificação pontifícia, que viria a ocorrer em 1506, e não se interrompe a emissão de bulas que concedem jurisdição sobre determinadas regiões, como é o caso das *Ineffabilis et summi*, de 1497, e *Praecelsae Devotionis*, de 1514, que se ocupam das terras do Oriente.

Mais uma vez, é na correlação de forças entre as monarquias e o Papado que se devem basear as interpretações das decisões jurídicas e suas implicações históricas, e não nas minúcias das letras dos tratados. Fortalecido entre os séculos XI e XIII, fustigado nos séculos XIV e XV e debilitado no início do século XVI, o poder pontifício passou à condição

de um elemento de legitimação das rivalidades entre as monarquias ibéricas, robustecidas do ponto de vista econômico e político com a Reconquista e com as conquistas ultramarinas. As decisões de Tordesilhas foram cumulativas do ponto de vista estratégico e variáveis na perspectiva tática e pontual. Não houve ruptura profunda com o Papado nem com os princípios que sustentaram suas concessões. A retomada do princípio do *Mare clausum* em 1494 não contrariava a noção de que a soberania sobre as áreas de expansão, originalmente, pertencia ao poder pontifício. Pelo contrário, partia-se dele (*a quo*) para entabular as negociações diretas e recorria-se a ele (*ad quem*) para buscar a sua ratificação.

Tais princípios encontravam-se subjacentes ao repertório legitimador que visava, sobretudo, alijar as demais monarquias europeias da disputa pelo controle do Mar Oceano e do acesso às riquezas orientais. Em Tordesilhas, partia-se de uma série de concessões redimensionadas no âmbito das relações entre dois Estados monárquicos enredados numa intrincada sobreposição de soberanias. A negociação direta entre as monarquias, entremeada por doações e ratificações papais, não é um modelo original, inaugurado no frescor dos ventos da modernidade que se insiste em demarcar ao final do século xv. Ela esteve presente, como vimos, desde os primórdios da chamada Reconquista e da formação desses próprios Estados.

Há um conjunto de mudanças em curso que se aceleraram em alguns aspectos, como a concepção do globo terrestre, a existência de povos para além da Ilha da Terra, o reconhecimento de um novo continente entre a Europa e a Ásia, o enquadramento geográfico do Atlântico pela cartografia, o estabelecimento da “economia-mundo”, a montagem dos impérios coloniais a partir de estados monárquicos e a apropriação de prerrogativas religiosas por parte desses mesmos poderes. Todos esses aspectos, e não poderia ser de outra forma, são impulsionados pelas correntes marítimas medievais e insuflados pelos seus ventos. A menos que se queira acreditar, como num conhecido poema satírico, que num belo dia, entre a tomada de Granada e o descobrimento da América, a humanidade acordou de um sonho tenebroso cantando “que alívio, que alívio, acabou o medievo”. Tordesilhas, como negociação, ainda é um meridiano abstrato e impreciso entre a diplomacia medieval e a diplomacia moderna.

NOTAS

[1] Nos limites deste texto, não cabe uma discussão pormenorizada da historiografia acerca do Tratado de Tordesilhas. Para uma visão de conjunto veja-se M. F. Canavieira, O Tratado de Tordesilhas na historiografia portuguesa e espanhola, Lisboa, CNCD, 1994.

[2] Sobre a formação dos Estados na Idade Média veja-se Strayer, As origens medievais do Estado moderno , Lisboa, Gradiva, s.d.; B. Guenée, O Ocidente nos séculos XIV e XV – Os Estados, São Paulo, Pioneira, 1981; J. A. Maravall, El concepto de España en La Edad Media, Madri, Instituto de Estudios Politicos, 1964; M. H. Cruz Coelho e A. L. Carvalho Homem (coord.), A génese do Estado Moderno no Portugal Tardo-Medievo (séculos XIII-XV), Lisboa, Universidade Autônoma de Lisboa, 1999.

[3] R. Kritsch, Soberania: a construção de um conceito, São Paulo, Humanitas/Imp. Oficial, 2002, pp. 34 e segs.

[4] J. Revel, "Conhecimento do território, produção do território: França, séculos XIII-XIX", A invenção da sociedade, Lisboa, Difel, 1989, pp. 103-58. R. Gomes, A corte dos reis de Portugal no final da Idade Média, Lisboa, Difel, 1995.

[5] Veja-se a respeito o já clássico estudo de P. Anderson, Linhagens do Estado Absolutista, Porto, Afrontamento, 1984; R. Mandrou, L'Europe 'Absolutiste': raison et raison d'État:1649-1775, Paris, Fayard, 1977; A. M. Hespanha, As vésperas do Leviatã, Coimbra, Almedina, 1994. J. A. Maravall, Estado moderno y mentalidad social, Madri, Alianza, 1986; G. Chittolini; A. Molho; P. Shiera (orgs.), Origini dello Stato moderno. Porcessi di formazione statale in Italia fra Medievo ed eta moderna, Bolonha, Il Mulino, 1994.

[6] Desde as reflexões de Jacques Le Goff sobre a existência de uma "longa Idade Média" que se estenderia até o final do século XVIII, vários medievalistas têm destacado as permanências medievais e feudais nas estruturas sociais, políticas e econômicas da chamada Idade Moderna. A esse respeito, veja-se: J. Le Goff, Para um novo conceito de Idade Média. Tempo, trabalho e cultura no Ocidente, Lisboa, Estampa, 1979; H. Franco Júnior, Peregrinos, monges e cavaleiros: feudo-clericalismo e religiosidade e Castela medieval, São Paulo, Hucitec, 1990; Idem, A Idade Média, nascimento do Ocidente, São Paulo, Brasiliense, 1986; J. Baschet, A civilização feudal: do ano mil à colonização da América, São Paulo, Globo, 2006. Numa outra direção metodológica, mas com diversas conclusões em comum: P. Anderson, Linhagens ..., obra supracitada.

[7] Cf. A. H. Oliveira Marques, A. H., Nova História de Portugal: Portugal na crise dos séculos XIV e XV, Lisboa, Presença, 1987, v. IV, p. 329.

[8] O papa Gregório VII manifestava tal disposição em uma série de cartas endereçadas aos reis Afonso VI de Castela e Sancho IV de Navarra. A enfeudação do reino de Aragão remonta a 1068. Afonso Henriques, pelo lado português, torna-se vassalo do Papado em 1143. Cf. J. A. Maravall, El concepto de España..., pp. 410 e segs.; J. Mattoso (dir.), História de Portugal: a monarquia feudal (1096-1480), Lisboa, Estampa, 1993, v. 2, pp. 286 e segs.

[9] Cf. L. Weckmann, Constantino el Grande y Cristóbal Colón. Estudio de la supremacia papal sobre islas, 1091-1493, 2. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 192 e segs.

[10] Cf. Ruy de Pina, Crónica de El-Rei D. João II, in A. M. Carvalho (ed.), Coimbra, Atlântida, 1950, pp. 184-6.

[11] J. Couto, A construção do Brasil: ameríndios, portugueses e africanos no início do povoamento a finais de Quinhentos, Lisboa, Cosmos, 1995, pp. 132-6; Uma edição do outro tratado pode ser examinada em R. R. Blanco, Um "novo" Tratado de Tordesilhas de 1494, São Paulo, Editado pelo autor, s/d.

[12] Cf. L. Weckmann, op. cit.

[13] Veja-se o interessante ensaio sobre o tema de C. Ginzburg, "Lorenzo Valla e a doação de Constantino", in Relações de força: História, retórica, prova, São Paulo, Cia. das Letras, 2002, pp. 64-79.

[14] Veja-se a respeito A. V. Saldanha, Iustum Imperium: dos tratados como fundamento do império dos portugueses no Oriente, [Lisboa], Fund. Oriente/Inst. Português do Oriente, 1997, pp. 283-301; A. M. P. Ferreira, Mare Clausum, Mare Liberum, Lisboa, INIC, 1984.

[15] Veja-se, por exemplo, o artigo de Luiz Felipe de Seixas Corrêa, "A repercussão do Tratado de Tordesilhas na formação do Brasil", in Caderno do IPRI, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 17, pp. 7-8.

[16] Cf. E. O'Gorman, A invenção da América: reflexão a respeito da estrutura histórica do Novo Mundo e do sentido do seu devir, São Paulo, Ed. Unesp, 1992; W. G. L. Randles, Da Terra plana ao globo terrestre: uma rápida mutação epistemológica (1480-1520), Lisboa, Gradiva, 1990.

[17] S. B. Holanda, Visão do paraíso: os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil, 3. ed., São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1977, p. 203.

[18] J. Couto,op. cit., pp.138-60.

[19] L. F. Alencastro, O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul (séculos XVI e XVII), São Paulo, Companhia das Letras, 2000, pp. 21-2.

[20] J. H. Elliott, "Espanha e América nos séculos XVI e XVII", in L. Bethell, (org.), América Latina colonial, São Paulo, Edusp/Funag, 1997, v. I, pp. 285 e segs.

[21] J. Couto, J., op. cit., p. 145.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, L. de (dir.), *Dicionário de história dos descobrimentos portugueses*. Lisboa: Caminho/Círculo de Leitores, 1994, 2v.

_____. *Introdução à história dos descobrimentos*. 3. ed. Mem Martins: Publicações Europa-América, s/d.

BETHENCOURT, F. e CHAUDHURI, K. (dir.). *História da expansão portuguesa.* Lisboa: Círculo de Leitores, 1998, v. I.

CANAVIEIRA, M. F. *O Tratado de Tordesilhas na historiografia portuguesa e espanhola*. Lisboa: CNCDP, 1994.

COELHO, A. B. *Raízes da expansão portuguesa*. 5. ed. Lisboa: Livros Horizonte, 1985.

CORTESÃO, J. *História dos descobrimentos portugueses*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1978-79, 3v.

COSTA, F. M. *O descobrimento da América e o Tratado de Tordesilhas*. Lisboa: Instituto da Cultura Portuguesa, 1979.
FONSECA, L. A. e RUIZ ASENCIO, J. M. (eds.). *Corpus documental Del Tratado de Tordesilhas*. Valladolid/Lisboa: Sociedad V Centenario Del Tratado de Tordesilhas/CNCDP, 1995.
_____. *O Tratado de Tordesilhas e a diplomacia luso-castelhana no século* XV. Lisboa: Inapa, 1991.
SALDANHA, A. V. de. *Iustum Imperium. Dos tratados como fundamento do império dos portugueses no Oriente*. [Lisboa]: Fund. Oriente/Inst. Português do Oriente, 1997.
WECKMANN, L. *Constantino el Grande y Cristóbal Colón. Estudio de la supremacia papal sobre islas, 1091-1493*. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

PAZ DA WESTFÁLIA (1648)

Roberto Romano

A Reforma Protestante abre um abismo na vida cristã e gera pelo menos três tipos distintos de confissão religiosa. A primeira, com sede em Roma, tem no papa o antigo postulante à *plenitudo potestatis*, o máximo poder político e religioso. A segunda, a luterana, rompe com Roma e guarda alguns traços da antiga Igreja, mas modifica pontos essenciais dos dogmas e da disciplina antigos. Nela, particularmente, é negada a preeminência do papa em assuntos eclesiásticos e políticos[1]. A terceira, calvinista, radicaliza a ruptura com a matriz católica e modifica fortemente as estruturas hierárquicas, dogmáticas e políticas do cristianismo. Nela, o sacerdócio não possui nenhuma *potestas* (poder) porque ela não conhece nenhum "sacerdócio". Ela só afirma o ministério da Palavra. Segundo Calvino, a Igreja e suas autoridades não têm poder algum nos assuntos políticos. O mando secular, no entanto, é valorizado porque lhe cabe "favorecer e proteger o culto exterior a Deus, defender a pura doutrina e a boa condição da Igreja, harmonizar nossa maneira de viver à sociedade humana, moldar nossa conduta à justiça civil, reconciliar-nos uns com os outros e sustentar e defender a paz e a tranquilidade gerais".[2]

Variam as doutrinas que fundamentam as três confissões cristãs, e geram atitudes diferenciadas face ao poder civil. As divisões teológicas e disciplinares se prolongam em atos políticos. Na busca de garantir o espaço público e a legalidade em seu favor, as igrejas produzem manifestações pacíficas, rebeliões, guerras, sempre na lógica da exclusão, algo que se manifesta como perigo para todo e qualquer Estado. Desde a Reforma, nota-se, de um lado, a radicalização sempre maior das igrejas e seitas, com frutos deploráveis e, de outro, o realismo dos governantes que procuram manter sua soberania acima das divisões de seus governados – protestantes e católicos – e tentam separá-la dos beligerantes. Em Westfália, após muitas violências, a separação entre Igreja e Estado está garantida, pelo menos no plano prático e na diplomacia.

A doutrina que fundamenta as tradicionais reivindicações católicas na política, especialmente em plano internacional, surge em plena Idade Média, quando os juristas da Igreja afirmam ser a missão do papa mais elevada do que a do imperador. O primeiro, afirmam eles, tem jurisdição sobre o segundo *in spiritualibus* (no âmbito religioso), mas o imperador não teria jurisdição política sobre o pontífice (veja o capítulo "Concílios ecumênicos medievais").

Um sistema teológico-político retomado desde o imperador Constantino (306-337) define os vínculos entre Igreja e poder secular. O governante laico recebe um *ministerium* de natureza pontifical, partilhado com o papa na direção dos negócios eclesiásticos. Com o tempo, os pontífices consideram que a função eclesial é superior à do império. O direito romano que determina as ações do imperador não pode ser um parâmetro para a governança de uma sociedade cristã. Segundo as bases do novo poder, o papal, o corpo humano é o símile correto para definir o mundo político. E a cabeça, como é previsível, encontra-se no sumo pontífice romano. As funções do Estado são entendidas como subordinadas à Igreja. O sacerdócio confere o poder ao governante laico e o julga, corrige e mesmo o destitui, se necessário.

O papa, *speculator omnium* (o vigilante de todos), sabe como ninguém o que é preciso para as sociedades e as soberanias. Como é "o Pai da coisa pública", ele corporifica a noção de justiça cristã. Desobeder uma sua orientação é quebrar todo elo com a justiça. O pontífice pode, sobretudo, anular os pactos assumidos pelos reis e príncipes. A cadeia de comando é clara: o papa concede o poder aos reis, os quais devem usá-lo segundo as regras ditadas pela Santa Sé.

A Reforma luterana quebra essa sequência pela qual o poder se transmite. Na doutrina do sacerdócio comum dos fiéis, perde a hierarquia eclesiástica o seu papel de mais elevada diretriz no mundo religioso e civil. O mando do soberano laico vem diretamente da ordem divina, sem a mediação da autoridade romana. Com isso, ocorre o passo inicial da independência diante das crenças religiosas, o que leva ao Estado laico e democrático do mundo moderno. Os tratados de Westfália representam um avanço significativo rumo à secularização da ordem política, diplomática, bélica, jurídica.[3]

A Santa Sé desempenha durante séculos o papel de árbitro entre soberanos.[4]Mas, nos séculos XVI e XVII, o papa governa extensos territórios cobiçados pelas várias potências que lutam entre si pela posse e domínio da Itália e pela hegemonia europeia. A grande

ambiguidade no papel do sumo pontífice (juiz e parte ao mesmo tempo) leva à desconfiança cada vez maior dos príncipes na sua magistratura internacional, sobretudo após o reinado de Júlio II (1503-13), papa guerreiro inflexível diante de cidades como Bolonha, e que nelas aplica a lei de ferro gerada pela sua vontade de vencedor.[5] O mesmo papa aproveita a revolta de Faenza e Rimini contra Veneza e exige dos venezianos a devolução daquelas cidades à Igreja. Ao fracassar sua iniciativa, organiza a Liga de Cambrai, com Luís XII da França, Fernando de Aragão e Maximiliano I, imperador germânico.

O santo padre, com essa providência, inicia as Guerras Italianas, quatro ao todo, que envolvem estados relevantes e terminam em 1530. Julio II leva adiante os planos de construção da Basílica de São Pedro, o que ocasiona a ruptura de Lutero, com a venda de indulgências na Alemanha, para obter fundos destinados à execução da obra. Tanto no ângulo religioso, com a evidente simonia, quanto no diplomático, a Santa Sé perde qualquer veleidade de isenção nos julgamentos entre soberanias.

Antes da Reforma Protestante, o papa assume o papel de maior figura internacional. Por não ter ligações com esta ou aquela potência em conflito, seu arbítrio é geralmente acatado. Assim ocorre na Guerra dos Cem Anos e na sua conclusão, com o Tratado de Arras (1435), entre Filipe da Borgonha e Carlos VII da França, contra os ingleses. Os legados papais libertam o duque Filipe do juramento feudal aos nobres da Inglaterra. O papa Clemente VII forma uma Liga com o rei da França contra Carlos V da Espanha, para livrar a Itália da dominação imperial. O papa Clemente VI (1342-52) escreve ao bispo de Verceil que as convenções concluídas em prejuízo da Santa Sé são nulas, mesmo se confirmadas por juramentos.

Nas relações internacionais da Idade Média, o direito canônico enfeixa e determina a legitimidade do poder e da autoridade suprema. Os soberanos laicos não integram uma sociedade internacional independente da Igreja. A Santa Sé determina o fim das guerras e as disputas são examinadas no tribunal do papa. Isso ocorre, por exemplo, quando Inocêncio III, em 1199, ordena a Filipe Augusto (1180-1223), da França, e a Ricardo I (1189-99), da Inglaterra, que acabem suas guerras e submetam a ele as suas disputas. Assim dá-se, também, nas controvérsias territoriais entre Portugal e Espanha, quando Alexandre VI (1492-1503) divide terras coloniais entre as duas potências marítimas (veja o capítulo “Tratado de Tordesilhas (1494)”).

Mas, em 1648, o núncio Chigi só consegue protestar contra a Paz da Westfália e seus acordos. O mesmo Chigi, eleito papa com nome de Alexandre VII, nem é representado nas negociações sobre a sorte dos Pirineus. No Tratado Utrecht, os feudos papais da Sicília e Sardenha são dispostos como se a Santa Sé não existisse. Perto das potências protestantes, com seus exércitos e territórios, a Santa Sé compõe uma força menor. E, mesmo se comparada às católicas Espanha e França, ela não impressiona. Nos encontros de Westfália, que antecederam os textos assinados pelos soberanos reformados e católicos, todos eles concordaram de antemão em recusar liminarmente qualquer obediência aos ditames da Sé romana.

OS ESTADOS DIANTE DO IMPÉRIO UNIVERSAL

A origem dos tratados assinados em Westfália encontra-se na guerra religiosa, fruto da Reforma e da divisão da fé cristã nas três igrejas antes mencionadas. O fenômeno bélico, por motivos de ordem eclesiástica, abala a vida civil e internacional nos instantes decisivos em que se organiza institucionalmente o mundo moderno. A Guerra dos Trinta Anos (1618-1648),[*] "maior catástrofe demográfica conhecida pelo mundo alemão em sua história",[6]tem seu início marcado pelo fracasso da Paz de Augsburgo (1555), na qual o Sacro Império decide o princípio conhecido como *cujus regio ejus religio* (a religião do povo é a do príncipe), que define a existência da religião luterana à exclusão do calvinismo e demais setores reformados.[7]

A Guerra dos Trinta Anos dá-se especialmente no campo alemão, onde as misérias de todas as guerras, denunciadas por Erasmo de Rotterdam,[8]chegam ao máximo com os mercenários que assaltam as casas, praticam a rapinagem e deixam as famílias na pior fome. Rumores cada vez mais insistentes de canibalismo passam a circular em panfletos, sermões, desenhos, versos. O canibalismo, apanágio até então dos índios americanos, passa a ser denunciado entre europeus que pisam o solo alemão.

> Por volta de 1635, o canibalismo […] parecia reinar entre cristãos; ele se tornou a grade pela qual o presente era percebido. Matthäus Merian, em 1639, introduz a descrição do canibalismo em Worms com as seguintes palavras: "quem, ao ler em Münster e outros lugares as narrativas dos canibais africanos e das Indias ocidentais, não sente os cabelos arrepiados e não se espanta ao máximo? Mas que importa! Quando buscamos os canibais não na África ou em outra parte, mas diante da porta de nossa casa, e devemos julgá-los com os nossos próprios olhos, quando consideramos a coisa de mais

perto, quem ignora o que se produz desde o começo deste ano de 1637 ao redor da atormentada cidade de Worms?”.[9]

Os calvinistas, na Boêmia, onde possuem forças consideráveis, resistem antes da Guerra dos Trinta Anos aos esforços da Contrarreforma, movimento católico que resulta do Concílio de Trento (1545-1552), o que suscita uma série de incidentes, os quais levam ao choque entre as potências católicas e protestantes. O estopim é a “defenestração de Praga”. Os protestantes jogam pelas janelas os delegados católicos, mas esses últimos consideram milagre não ter morrido. Eles enxergam no sinal celeste um incentivo para a guerra religiosa. Esse é o lado, digamos, popular da explicação para a guerra. O ponto essencial é que as potências protestantes e católicas entram na luta, cada uma com suas ambições territoriais e planos políticos, como é o caso da Suécia e da Dinamarca. Após anos tremendos de fome, insegurança, violências diversas, os dirigentes políticos dos estados protestantes e católicos, lentamente, iniciam as conversações de paz, que resultam nos tratados de Westfália.

A partir da Reforma, o *Corpus ecclesiae mysticum* (corpo místico da Igreja) se esfacela em múltiplas confissões, todas dispostas a expulsar da cena pública as doutrinas “heréticas”. Estas, por definição, seriam as divergentes no relativo aos dogmas, aos costumes, à disciplina eclesial. A intolerância dos púlpitos ruma para as pontas das armas. A Guerra dos Trinta Anos é o resultado catastrófico da frágil unidade política interna dos estados e da intensa divisão, no plano espiritual, da Europa. Na verdade, trata-se de uma sequência de guerras iniciadas em 1618. Os Habsburgo da Áustria desejam que os protestantes da Boêmia convertam-se ao catolicismo, o que serve de estopim para a expansão do belicismo nas relações entre católicos e protestantes, entre príncipes alemães e o Sacro Império Romano-Germânico, e entre este e a França, incluindo os Habsburgo da Espanha. Foram conduzidas às batalhas a Suécia, a Dinamarca, a Polônia, a Rússia, a Holanda e a Suíça.[10]

A França é liderada, no período, por estadistas e guerreiros do porte de Richelieu e Mazarino, o marechal Turenne e o príncipe Condé. Wallenstein conduz os exércitos do Império e a Liga Católica tem no general Tilly um coordenador importante. Os imperadores Fernando II e Fernando III, o rei Christian IV, da Dinamarca, os reis Gustavo Adolfo e Cristina, da Suécia, o Grande Eleitor de Brandenburgo, o rei Filipe IV, da Espanha, são todos personagens da virulência bélica. O personagem mais trágico é Wallestein, assassinado em 1634 com a mancha de

traidor.

A Guerra dos Trinta Anos mobiliza de início soldados católicos e imperiais. Por seu Edito de 1629, o imperador Fernando II determina que todas as igrejas católicas tomadas pelos protestantes voltem para a administração da Santa Sé. Com esse ato, o imperador parece ter-se tornado potente em demasia, o que excita a oposição, contra ele, dos soberanos católicos, os quais o forçam a demitir o general Wallenstein, seu grande apoio militar. O rei protestante da Suécia, Gustavo Adolfo, entra na guerra a pedido da França católica e dos protestantes alemães. Ao se tornarem ameaças graves para a Alemanha, os soldados suecos precisam enfrentar o readmitido Wallenstein. Esse general assume o controle das negociações de paz, mas é acusado de alta traição pelos próximos do imperador. Novamente demitido, é assassinado por ordem imperial em 25 de fevereiro de 1634.[11]A guerra se transforma em pura e simples pilhagem da Alemanha pelos franceses e suecos.

Além das questões religiosas, problemas de potência estatal definem a Guerra dos Trinta Anos. O conflito não opõe apenas, e de modo absoluto, católicos e protestantes, visto que soberanos protestantes (como o da Suécia) unem-se a católicos (como o da França). Esse país se preocupa com o cerco permanente dos Habsburgo, que dirigem o Sacro Império e dominam a Europa central, mas também comandam a Espanha. Ao norte, ao sul e no oeste do continente europeu, eles ocupam o poder de estados limítrofes da França. O problema estratégico número um da poderosa família reside nos transportes que garantiriam a presença de tropas espanholas na Holanda,[12]na Alemanha, nas fronteiras da Áustria, na Boêmia ou na Hungria.[13]

Somam-se a esses conflitos de ordem bélica e geopolítica um ponto doutrinário relativo à legitimidade do poder imperial e dos reis. Os Habsburgo defendem a ideia imperial cristã, mencionada anteriormente, em cujos pressupostos os príncipes subordinam-se ao imperador, que exerce o poder laico e segue as determinações do sumo pontífice romano. Nenhum monarca, nesse ideário, pode ter soberania plena em seu território e sobre seus súditos, pois deve aceitar o poder de inspeção do imperador – e da Espanha, pois se trata de uma família hegemônica com ramos em Viena e Madri. Os contrários à semelhante doutrina defendem a tese, também antiga, de que “o rei é imperador em seu reino” e a concepção de que ele dispõe de soberania plena e só deve prestar contas a Deus.[14]Em outro plano, surgem, na gênese da Guerra dos Trinta Anos, os elementos propriamente religiosos.

A França pode servir como uma chave para se compreender a lógica que determinou a Paz da Westfália. Ela, como todas as potências católicas no debate que prepara aquele tratado, desde longa data enfrenta problemas internos e diplomáticos graves.[15]Já no século XVI, antes de Henrique IV, rei assassinado como fruto da luta religiosa, aquele país se debate em violências eclesiásticas internas, com vínculos internacionais. O sentido da sobrevivência do Estado torna-se a cada momento mais claro: é preciso desligar o soberano dos conflitos teológicos e disciplinares das igrejas e seitas.

Michel de l'Hospital adverte os juízes franceses em Saint-Germain-en-Laye (1562) e lhes afirma que nada favorável para o país pode ocorrer se a discussão for mantida no plano das crenças particulares, não dirigida para a eficácia estatal.

> Não é preciso considerar se a lei é justa em si, mas se ela é conveniente aos tempos e aos homens, para os quais ela é feita […] o Rei não quer que entreis em disputa para saber qual é a melhor opinião; pois não se trata de *constituenda Religione* (de instauração religiosa), mas de *constituenda Republica* (de instauração da coisa pública): e muitos podem ser *Cives* (cidadãos), embora não cristãos; e pode-se viver em repouso com os que ostentam opiniões diversas, como vemos numa família onde católicos não deixam de viver em paz e amar os da Nova Religião".[16]

São inúmeras as tentativas do poder real para diminuir a violência religiosa. Entre elas, o envio de magistrados para as províncias em que as lutas adquirem maior gravidade. Esse é o caso de Etienne de la Boétie, que seguiu, a mando da Corte, à Guiana para pacificar a região com base na tolerância patrocinada pelo soberano e mantida pelas sentenças dos parlamentos, os tribunais em que a justiça é aplicada. Governa a regente Catarina de Medici, em nome de Carlos IX. Indecisa sobre qual setor apoiar, o protestante ou católico, ela acirra as divisões em vez de coibi-las. Sua preocupação, mais dinástica e de ordem econômica do que teológica, a conduz a editar normas de tolerância em 1561, nas quais se prevê a liberdade de culto privado e libertação dos presos por motivos religiosos. O remédio não surte efeito e as violências aumentam. A regente promulga outro edito que proíbe as pregações protestantes e as manifestações contrárias dos católicos. O resultado é um desastre para o reino.

Na Guiana, a violência se exacerba. Os reformados invadem igrejas católicas e nelas exercem seus cultos sem licença do poder público. Isso ocorre, entre outros lugares, no convento dos jacobinos. Buri, o enviado pela Corte e seguido por La Boétie, retira os protestantes da

igreja da cidade de Agens e lhes destina outra sede católica, a Igreja Sainte-Foix, na mesma cidade. A decisão dos emissários reais adianta que, se existir carência de templos ou apenas um no local, os cultos devem ser efetuados em rodízio, uma confissão a cada vez, sem lutas. No texto redigido por La Boétie sobre o problema, é possível notar o quanto ele, como L'Hospital, deseja a liberdade dos cultos, desde que os reformados e católicos respeitem a lei do Estado. Esse objetivo, perseguido pelos governantes franceses, sofre obstáculo do fanatismo que impera nas hostes católicas e protestantes.

La Boétie critica a massa dos sectários que esfacelam o corpo político e desafiam a lei do soberano e os juízes do Parlamento. Diz o seu relatório:

> Todo o mal das lutas civis reside na diversidade de religião. Esta avançou tanto que um mesmo povo, vivendo sob um mesmo príncipe, dividiu-se claramente em duas partes, e não se deve duvidar que os de um lado consideram adversários os do outro. Não apenas as opiniões são diferentes, mas já existem diversas igrejas, diversos chefes, contrárias observações, diversas ordens, contrária administração religiosa. Logo, com esse olhar, surgem duas repúblicas opostas, uma diante da outra.

Desse malefício que destrói as bases da comunidade política, afiança La Boétie, surgem outros como a raiva de todos contra todos, com "tristes efeitos". Com o fanatismo, o povo

> se acostuma a uma irreverência diante do magistrado e, depois de algum tempo, ele aprende a desobedecer voluntariamente e se deixa conduzir pelos atrativos da liberdade, ou melhor, licença, o mais doce e gostoso veneno do mundo. Isso ocorre porque o povo, ao saber que não é obrigado a obedecer seu príncipe natural no campo religioso, usa de modo péssimo essa regra – a qual, por si mesma, não é má – e dela extrai uma falsa consequência, a de que só é preciso obedecer os superiores nas coisas boas. E depois o povo se atribui o juízo do que é bom ou ruim e chega a não ter outra lei além de sua consciência, ou seja, na maioria, a persuasão de seu espírito e suas fantasias […] pois como nada é mais justo e conforme às leis do que a consciência de um homem religioso e temente a Deus, probo e prudente, também nada é mais louco, mais vão e mais monstruoso do que a consciência e a superstição da multidão indiscreta.[17]

Se os choques religiosos ameaçam a existência do Estado francês no seu território,[18]no plano externo os desafios tornam-se mais graves. Embora convertido ao catolicismo, um rei anteriormente protestante como Henrique IV tem inimigos católicos para combater se deseja garantir o espaço e o papel de seu reino no âmbito mundial. Entre os adversários mais perigosos encontra-se a família Habsburgo. Na Áustria, ela mantém hegemonia com possessões hereditárias como a Alta e a Baixa Áustria, os principados de Estiria, Carintia, Carniola, Tirol,

a Boêmia, a Hungria e territórios na Alsácia.

Nominalmente, o chefe da Casa da Áustria tem imensos poderes, supostamente herdados do Império Romano – mas oriundos do ser divino –, e que lhe dão mando supremo sobre todos os reis. Mas, na verdade, os Habsburgo da Espanha são mais fortes do que os da Áustria. O rei da Espanha também é rei de Portugal desde 1580, domina a Itália como rei de Nápoles e duque de Milão, conserva a região de Franche-Comté e os Países Baixos, a Flandres e o Artois, antes províncias francesas. Dessas posses, os Habsburgo arrancam três quartos de seus recursos, mas um quarto vem das Américas e das Filipinas. As casas da Áustria e da Espanha concordam quando se trata de impor o poderio da própria família no solo europeu.

O lado mais saliente na política internacional dos Habsburgo é a defesa do catolicismo. "Contra o herético, luterano ou calvinista, os Habsburgo lideravam uma cruzada comum, ajudando-se mutuamente, os de Viena especialmente contra os protestantes do Sacro Império, o da Espanha, 'rei católico', sobretudo contra os protestantes dos Países Baixos, da Inglaterra, da França."[19]A França, cercada pelas possessões espanholas, está ameaçada de fato, sobretudo em virtude de seu possível domínio pelos Habsburgo. A Espanha chega a propor o seu rei, Filipe II, como candidato a "Protetor do reino de França" em 1590.

Um exercício muito instrutivo, quando se trata de entender o xadrez da política internacional da época, é seguir os passos do estadista e militar Henri de Rohan. Esse pensador conhece profundamente a situação da França e da Europa, fato aceito pelos mais importantes analistas da *raison d'État*.[20]A primeira potência examinada por Rohan é a Espanha, na ótica do sistema instaurado por Filipe II, menos militarista e mais jurídico-institucional. Rohan nota que a política espanhola visa instaurar sua dominação sobre um ordenamento racional, dirigido por máximas de poder. A primeira dessas máximas era o uso político e diplomático da fé católica. Assim, a Espanha assegura o apoio do papa e dos príncipes italianos, sob o argumento de que tanto as terras pontifícias quanto as principescas estariam seguras com o sustento espanhol.

Na França, o labor espanhol consiste em apoiar o rei contra os protestantes, mas sigilosamente ajuda os huguenotes contra o soberano. Na Inglaterra, dominada pelo protestantismo, o alvo maior é manter a paz para evitar incômodos no tráfego dos tesouros vindos das

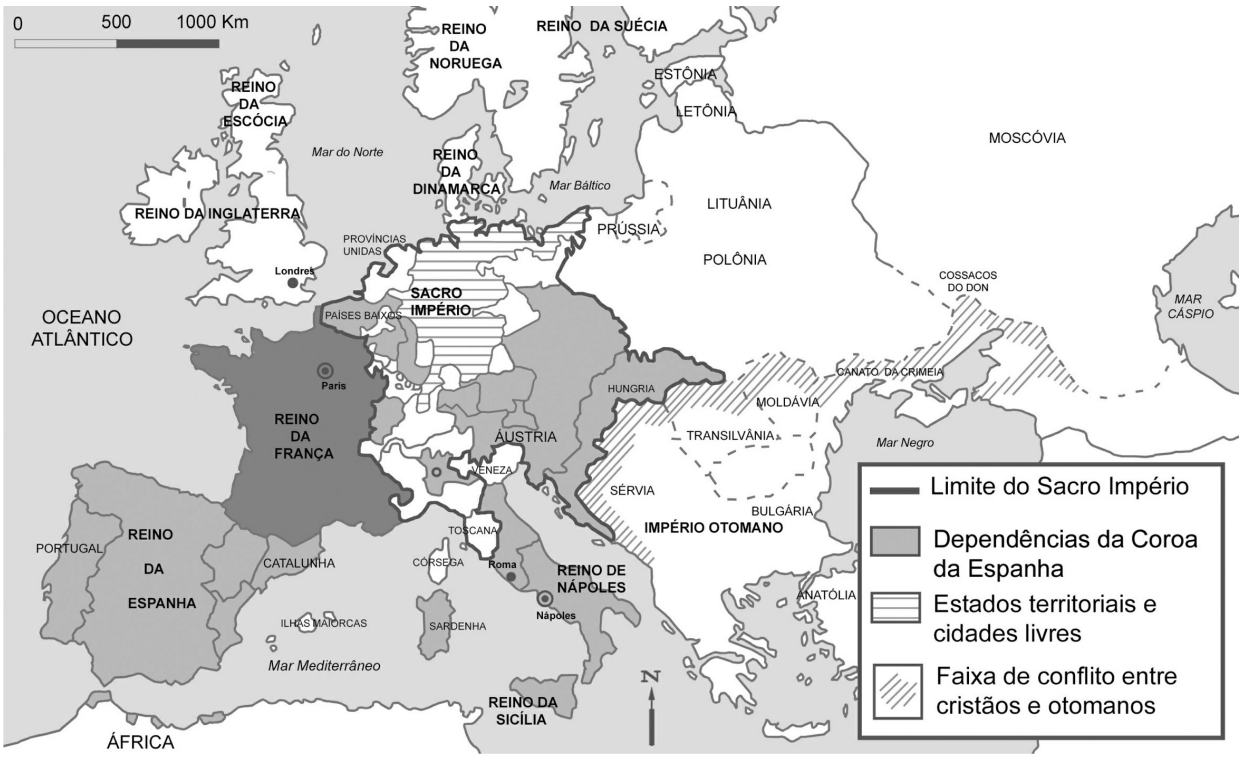
Indias ocidentais e orientais. Sigilosamente, no entanto, a atividade escolhida move-se para apoiar os católicos, mantendo em Flandres e na Espanha escolas para os jovens católicos ingleses. Na Alemanha, o essencial implica reforçar o poder Habsburgo, além de ajudar os católicos suíços, dirigindo-os contra os protestantes. Na Holanda, o objetivo de conseguir um cisma entre protestantes não é bem-sucedido. Em suma, a respeito da Espanha, indica Rohan que "a fama sobre o seu grande zelo na manutenção da religião católica cobre com o manto da piedade todos os seus alvos e mantém o povo numa veneração espantosa". A política "religiosa", diz ainda, "é coisa vã na aparência, mas produz sólidos efeitos". Mas importa sobremodo a análise final de Rohan sobre a Espanha: "Esta grande máquina composta de tantas partes e como que impelida por seu próprio peso move-se por mecanismos secretos, que perdem força à medida que são descobertos".[21]

Desde a Paz de Augsburgo (1555), recrudescem os choques entre protestantes e católicos, tanto na França quanto nas terras dominadas pelos Habsburgo, como é o caso da Boêmia. Na França, após o Edito de Nantes, cuja aplicação é demasiadamente árdua,[22]em especial depois do assassinato de Henrique IV pelo católico Ravaillac, brotam violências. Essas são devidas, a dar crédito aos protestantes, à aproximação da Regência com a Espanha, o que teria abalado as relações internacionais francesas com potências reformadas. Os protestantes realizam assembleias, mais políticas do que religiosas, contra o poder central, o que resulta nas guerras do Languedoc (1621-1629), no cerco de La Rochelle (1627-1628), algo que aumenta o esfacelamento da opinião pública francesa.

Como seria possível manter os mandamentos do Edito de Nantes, que admitia liberdades relativas para os protestantes, com a sua sublevação contra a Regência e logo após contra o governo de Richelieu? O remédio encontra-se em manter o Edito, mas garantir o poder central. Assim, são reafirmadas as alianças da França com as potências não católicas, o que determinava certa garantia aos protestantes franceses. Estes últimos, após o Edito de Graça de Alès (1629), tiveram confirmados os pontos essenciais do Edito de Nantes, incluindo a restauração das suas escolas com ajuda do poder real. A contrapartida foi drástica, no entanto, pois as assembleias protestantes não poderiam mais adquirir cunho político, mas apenas religioso, e foram suprimidas suas bases militares.[23]

A França entra na Guerra dos Trinta Anos em 1635, já em luta direta contra a Espanha. Os franceses ganham várias batalhas, como em Rocroi (1643),

O “anel de ferro” Habsburgo (1600).



Dunquerque (1646), Lens (1648). A Espanha perde as Províncias Unidas e, com sua derrota em Dunes (1639), perde o território que ia da zona milanesa ao território de Franche-Comté e de Flandres. Ela também se enfraquece com revoltas internas, como a que se deu na Catalunha, pelos levantes em Portugal (1640) e depois pela expulsão de Olivares (1643). Após as vitórias da Suécia na Alemanha (1636, 1645, 1648), o Império caminha para a confissão da derrota e se prepara para as negociações de paz. Morto Fernando II (1637), assume Fernando III, o qual decide aceitar um tratado de paz.

A RAZÃO DE ESTADO

Os encontros de Münster e Osnabrück, nos quais se firmam os tratados de Westfália, produzem uma nova lógica normativa nas relações internacionais e nos assuntos internos de cada país. Os estados soberanos anulam, definitivamente, a influência da Santa Sé

nos temas políticos europeus. A pretensão teocrática do pontífice romano, na verdade, sofre lento desgaste desde o final da Idade Média.[24]Mas em Westfália, pela primeira vez, a Igreja foi intencionalmente ignorada nas decisões.[25]Não é por acaso que o papa Inocêncio x fulminou a Paz da Westfália com um Breve, em 1650.[26]

Na Guerra dos Trinta Anos ampliam-se as incertezas sobre os limites territoriais da Alemanha e da Europa Central, o que exacerba as dúvidas sobre o futuro das três grandes confissões religiosas do continente. A devastação física e moral dos povos e príncipes leva os governos à mesa de negociação. Os plenipontenciários precisam usar muita cautela para conseguir a redação dos tratados. As bases do acordo são mantidas em vigor até 1792, quando eclodem as guerras da Revolução Francesa.

As cidades de Münster e de Osnabrück são declaradas zona neutra e salvo-condutos são entregues aos diplomatas e auxiliares. Também a estrada que une as duas cidades é dita neutra. A logística para abrigar, alimentar, vestir, fornecer correio e todo o aparato necessário às conversações mostra-se das mais complicadas. Só a delegação francesa inclui quase duzentas pessoas. Apresentam-se nas mesas de negociação 194 potências soberanas, das menores até as mais relevantes na cena internacional.[27]Das formações estatais, apenas a Rússia, o Império Otomano e a Inglaterra estão ausentes.

Os católicos contam com os representantes do imperador, a França, a Espanha, os eleitores e príncipes católicos alemães, além dos legados das Províncias Unidas. Os protestantes incluem os príncipes alemães protestantes e as potências ligadas à Reforma. A França, dirigida pelo cardeal Mazarino, deseja obter do Congresso de Westfália a segurança de suas fronteiras do lado espanhol e do lado do Sacro Império. Ela reivindica as regiões da Lorena e Alsácia, além do Pignerol, nos Alpes. E também quer manter as conquistas feitas contra a Espanha em Artois, Flandres, Roussillon. Mas o alvo estratégico francês, como registrado antes, é atenuar ao máximo o poderio da família Habsburgo.

O tratado final de Westfália concede à França resultados importantes. Ele enfraquece os Habsburgo austríacos e espanhóis, descentraliza ainda mais o já fragmentário Sacro Império, no qual cada um dos seus 350 príncipes garante a soberania. O tratado permite alianças entre eles e com potências estrangeiras, desde que não prejudiquem o imperador. Desaparece o sonho de um Estado imperial centralizado.[28]

A Alemanha fica ainda mais enfraquecida territorialmente com a perda da Holanda e da Suíça. Ela se torna ainda mais fragmentada do que no período no qual o imperador é centro de convergência dos pequenos Estados. Estes, a partir daí, entram no cenário que distingue a Alemanha até Bismarck, onde as pequenas soberanias (*Kleinstaaterei*) perseguem seus interesses privados como algo superior ao todo da nação alemã.

> Os tratados de Westfália, que deram fim à Guerra dos Trinta Anos, trouxeram consigo o reconhecimento da soberania dos Estados (*Landeshoheit*), em detrimento da potência imperial, e deram nascimento, em certa medida, ao sistema europeu de equilíbrio. É naquele evento decisivo que reside a causa principal do deslocamento dos *arcana* [segredos] por um teoria pública da *ratio status* [razão de Estado] e uma ciência oficial da *Polizei* [política pública]. Não apenas porque a paz permite um renascimento rápido das universidades – a razão de Estado alemã torna-se uma disciplina acadêmica –, mas porque os elementos estratégicos são profundamente modificados. Enquanto um dos conflitos maiores opunha o partido dos imperiais (*reichständliche Partei*) [ou seja, o partido dos que desejavam o império sem a hegemonia absoluta do imperador] e o partido imperial (*kaiserliche Partei*) [o partido a favor do controle mais direto do império pelo soberano], o problema, depois de 1648, não é mais defender os estamentos (*Stände*) contra o imperador, mas de lhes dar os meios de constituírem em verdadeiros Estados (*Staate*).[29]

Westfália significa, para a Alemanha, a pulverização da soberania e importância desmesurada de um país como a Prússia, cuja política internacional conduziria, sobretudo a partir do século XIX, os demais Estados a guerras desastrosas e a lutas religiosas internas, como é o caso da Campanha de Bismarck contra a Igreja católica.

A França, de seu lado, consegue a soberania sobre os bispados de Metz, Toul, Verdun e, no Reno, amealha os territórios de Breisach, Philippsburg, Alsácia, estratégicos para impedir a movimentação da Espanha, suas tropas e comércio pelo Reno, rumo à Holanda espanhola e à Itália. A Suécia, aliada da França, ganha territórios na Alemanha do Norte, controlando as embocaduras dos rios Weser, Elba e outros. A Áustria, por força dos tratados de Westfália, sai temporariamente do cenário. Ela aceita não intervir quando Espanha e França continuam sua guerra particular até 1659, com vitória francesa.

Westfália é um tratado tido comumente como o primeiro acordo internacional tendo em vista garantir a soberania dos Estados, com as promessas de não intervenção entre eles e separação entre os mundos político e religioso. Após a Guerra dos Trinta Anos, cujas origens encontram-se ao mesmo tempo em formas confessionais, econômicas e políticas, aquele pacto deu condições para uma atividade diplomática ou

bélica mais sistemática do que a vigente nos tempos em que os Estados ainda buscavam a sua plena soberania.[30]Pode-se afirmar que ele permite ao Estado moderno a completude dos pontos essenciais à sua existência independente, com os monopólios da violência legítima, da norma jurídica, dos impostos. A luta comum dos soberanos seculares contra as Igrejas concorrentes, as seitas e os privilégios da nobreza – fontes de guerras civis e internacionais até então – leva os dirigentes ao acordo mínimo que lhes permite administrar a nova realidade instaurada pela Reforma.

A velha e superada *Respublica christiana* tem no Sacro Império Romano Germânico a sua expressão política imperfeita e inconsistente. Como esse sistema deixa de ser eficaz nas relações entre os reinos e as religiões, e sua presença não consegue atenuar os pressupostos e efeitos dos conflitos armados, a Paz da Westfália é avaliada como o primeiro passo mundial de uma cultura política autônoma diante das formações religiosas, política que inaugura o sistema europeu de Estados e posteriormente define a maioria dos poderes nacionais no Ocidente. Ela pode ser considerada o ato de nascimento do sistema estatal, porque nela se reconhece o princípio da soberania do Estado.

Na chamada Paz de Praga (1635), o Império tenta conseguir a unidade em seu interior. Mas o imenso e complexo organismo político imperial não consegue reunir forças para o combate contra a França e a Suécia. Após reuniões infrutíferas, nos anos 1643, 1644 e 1645, o Tratado de Paz da Westfália é definido em 1648.

A conferência é presidida pelo núncio papal, Fabio Chigi, e pelo embaixador de Veneza. Tempo enorme gasto em precedências e minúcias, os representantes da França e da Espanha não se apresentam em todas as reuniões, porque seria impossível seguir o protocolo rigoroso a que são submetidos pelas suas respectivas cortes. Correio especial deve ser providenciado. Só para a cerimônia da assinatura do texto são gastas três semanas de negociações.

Os maiores beneficiários em Westfália, a França e a Suécia, conseguem dissolver o Sacro Império Romano e atenuam ao máximo o poderio da família Habsburgo que o dirige. A potência francesa mantém o controle das regiões situadas em Metz, Verdun, Toul, Pinerolo, Alsácia. A Suécia consegue a Pomerânia, os arcebispados de Bremen e Verden, Wismar e a ilha de Pöl. São reconhecidas a Holanda, como independente da Espanha, e a Confederação Suíça. No mesmo ato, firma-se a referida *Kleinstaaterei* nos territórios alemães, com pequenos

Estados cujos interesses são particulares e conflitantes.

No setor religioso, o princípio formulado na Paz de Augsburgo, segundo o qual a religião do governante é a religião do país, é confirmado, estabelecendo-se que os governados são livres para exercitar o culto privado ou público nos Estados onde essa liberdade existe desde 1624. Os calvinistas passam a ser tolerados, os governos podem permitir a tolerância nos seus territórios. As disputas confessionais devem ser reguladas em negociações, e não mais nos campos de batalha.

As primeiras sentenças do Tratado de Westfália afirmam que a paz deve ser "cristã, universal, perpétua e que ela seja uma amizade verdadeira e sincera" entre todas as partes. Existe muita inovação nos itens aprovados, pois o escrito não define a paz nos limites de um território preciso (como é usual na Idade Média, com as *Landfrieden*), mas determina um contrato amplo entre governantes de povos distintos.[31]Sem um organismo internacional jurídico ou religioso, como era o caso anterior da Santa Sé, para garantir o pacto, a Paz da Westfália é ideada como equilíbrio a ser subordinado à amizade e à vizinhança confiante de cada um. Trata-se, como prescrito por Grotius (o grande pensador e jurista cujo livro sobre o direito da guerra e da paz definiu um marco importante na legalização das relações internacionais), de uma obrigação civil entre soberanos que se definem, então, ao mesmo tempo como juízes e partes. Os Estados do Império podem, a partir de então, estabelecer relações diplomáticas com qualquer outro país, desde que não prejudiquem o imperador. As potências aliadas, França e Suécia, determinam o equilíbrio no interior do Império, fazendo-o seguir, então, uma política de respeito constitucional.

Se há inovação nesse aspecto, a referência ao caráter "cristão" para a Paz da Westfália a coloca na ordem da antiga "paz religiosa" instituída em 1552 no Tratado de Passau e em 1555 na Paz de Augsburgo. Assim, cada confissão religiosa tem suas perdas e compensações. O reconhecimento de uma "paz cristã" não disfarça o fato de que, em Westfália, as razões de Estado são mais determinantes dos que as razões das Igrejas.

Até o século xx, os padrões estabelecidos em Westfália determinam a lógica das soberanias mundiais. Na Alemanha, o esfacelamento definitivo do Sacro Império suscita o movimento pela reunificação, agora sob hegemonia da Prússia e não mais da Áustria. Inúmeros planos de

unidade estatal são propostos por governantes e pensadores alemães. É o caso de Hegel, cujo escrito *A Constituição da Alemanha* se inicia, justamente, com o lamento pela dissolução do Império. O filósofo percebe que a divisão alemã situa-se nos tratados de Westfália, que marcaram o declínio do Império no campo econômico, político e social.

A Guerra dos Trinta Anos deixa a Alemanha arrasada. A sua população diminui pela metade, a produção econômica é desorganizada quase irremediavelmente. Na política, uma cláusula acaba com a unidade do Império. Os Estados individuais têm doravante o direito de se associar ou estabelecer nexos com potências estrangeiras, desde que não prejudiquem o Império. Tal cláusula é piedosa, mas ineficaz. O imperador perde definitivamente todos os poderes ou então, no máximo, se transforma no presidente de uma república aristocrática. Um poder dividido em aproximadamente 1.800 soberanias, das quais as menores em termos territoriais, que são 1.745, não podem manter veleidades de mando expressivo no cenário europeu e, menos ainda, no mundial.[32]Desse modo, os tratados de Westfália ajudam poderosamente na "decomposição do Império universal, que tinha na Alemanha o seu núcleo e sustento".[33]

DOMESTICAÇÃO DOS GOVERNADOS

No transcurso dos séculos XIX e XX, a Alemanha se ressente diante dos frutos trazidos com a Paz da Westfália. Após as tentativas de Bismarck e dos governantes posteriores, a nação alemã permanece, apesar de tudo, dividida. Não por acaso, uma das primeiras iniciativas do governo nazista, liderado por Adolf Hitler, é desfazer as determinações da Paz de 1648. E também não por acaso o mesmo líder desejou, e cumpriu por algum tempo, unir Alemanha e Áustria, na tentativa de refazer o Império germânico.[34]

Na prática, Westfália traz consequências éticas, como a proclamação da soberania laica acima do poder religioso, que resultam na tolerância entre Igrejas garantida pelos Estados. Mas a divisão do Sacro Império, no caso alemão especialmente, permite a reorientação milenarista que resulta na religiosidade voltada puramente ao Estado e ao dirigente. O fanatismo segue da fé religiosa cristã e se instala, sem divindades transcendentes, no partido e na pessoa de Adolf Hitler, salvador do povo.

No século XVIII, as potências signatárias dos tratados de Westfália, perdem sua importância absoluta diante da Inglaterra. Desse modo, as consequências dos tratados, salvo a condição da Alemanha, tiveram vida curta. Para muitos historiadores, Westfália é apenas uma nota ao pé da página, entre duas eras, a medieval e a moderna.[35]Cientistas sociais e políticos, por sua vez, enxergam na Paz da Westfália o marco que separa o mundo antigo e o moderno. Ela contém, no seu entender, os germes da nova ordem política porque afasta arcaicas práticas e doutrinas medievais.[36]

Tinham razão os historiadores ou os cientistas políticos, a Paz da Westfália é o reconhecimento de um sistema que se aplica a todos os Estados europeus. Mas, apenas ao ser proclamada a Carta da Liga das Nações, ela é assumida como paradigma prático. A tese de que a liberdade religiosa e outras liberdades são boas em si mesmas e devem ser protegidas e ordenadas pelas diferentes soberanias laicas refere-se, em primeiro lugar, ao que se fez em 1648.[37]

No século XXI, as tensões religiosas crescem de maneira intensa em todo o mundo. Ocorrem em nossos dias não apenas conflitos no interior do cristianismo, mas o choque deste último com o islã se traduz, não raro, em terror e guerras sangrentos. Em nome dos valores místicos, são mortos seres humanos indefesos, sem que os Estados laicos possam ou desejem socorrê-los. Nesse sentido, os tratados de Westfália marcam uma decisão política e antropológica de primeira envergadura. Nele, de modo sistemático, os delegados separam a questão dogmática da ordem civil. A forma política laica predomina sobre a religiosa, e se neutralizam as confissões ao separar seu domínio das instâncias jurídicas.[38]

Se isso é um bem, existe a contrapartida que deve ser reconhecida. As guerras de religião do século XVII coincidem, de modo quase perfeito, com o fortalecimento do Estado absolutista. Como diz Joël Cornette, “os anos 1630 viram uma transformação de escala, e talvez de natureza, no exercício e manifestações do poder ‘absoluto’. Não é mais apenas na escrita dos seus teóricos, mas no exercício da autoridade que o Estado absoluto tornou-se um Leviatã armado”.[39]Os poderes saídos de Westfália podem ter-se eclipsado diante da Grã-Bretanha e, no século XX, diante da União Soviética e dos Estados Unidos. Mas gestaram horrores bélicos, dos quais a Primeira Guerra Mundial é um exemplo aterrorizador. Ainda com Joël Cornette, pode-se dizer que “não é um acaso se os textos sobre a razão de Estado apareçam justamente na

conjuntura belicosa dos anos 1630. Este reforço tornou-se a prática seguinte".[40]

O fato último é que os tratados de Westfália aplicam a razão de Estado e permitem a libertação dos povos e indivíduos do sectarismo autoritário, corriqueiro nas antigas e atuais razões das Igrejas. Em nossos dias, apesar de tentativas sempre renovadas de retomar o mando hierocrático, as confissões cristãs, nos tratos com os poderes civis, seguem a linha diplomática do catolicismo. Este último e também seus similares da linha ortodoxa russa e demais Igrejas cujo carisma é institucional, embora não tenham mais a veleidade suprema de comandar os Estados, neles exercem poderoso encanto sobre massas imensas. Somados ao traço burocrático que dá forma à sua presença mundial, os institutos religiosos cristãos não podem ser descon si derados pelas soberanias laicas.

O procedimento normal da Santa Sé, ou das formas administrativas assemelhadas nos vários movimentos cristãos, é o de estabelecer "concordatas" com o poder secular,

> acordo que assegura às duas esferas de poder e proporciona a cada uma delas certa influência sobre a outra esfera – por exemplo, do poder temporal com a nomeação de certos cargos eclesiásticos, e do poder espiritual sobre as instituições educativas do Estado – com o fim de evitar choques de interesses e obrigá-los a prestar ajuda mútua. Assim ocorre na organização eclesiástico-temporal do Império Carolíngio, orientado em proporção considerável em sentido cesaropapista. Assim também com o Sacro Império Romano, o qual mostra traços análogos dos imperantes sob os Otons e os primeiros monarcas sálicos e em muitos países protestantes, bem cesaropapistas. Em outros termos, isso ocorre também nas regiões onde impera a Contrarreforma, as concordatas e as Bulas de circunscrição. O poder temporal coloca ao dispor do espiritual os meios externos de coação para que ele conserve seu poderio, pelo menos para a arrecadação dos impostos eclesiásticos e de outros meios materiais de subsistência. Como compensação por esse serviço, o poder espiritual costuma oferecer ao temporal sobretudo a segurança do reconhecimento de sua legitimidade e a domestição dos governados com os seus meios religiosos. [41]

Os enunciados do sociólogo Max Weber sobre os vínculos dos poderes religiosos e laicos na modernidade mostram particular lucidez. Ele fala, sem disfarces, de pura e simples domesticação (*Domestikation*) dos governados, na troca de influência dos poderes religiosos com o mundo estatal. Embora as Igrejas, particularmente a católica, procurem fornecer figuras demasiado lisonjeiras de si mesmas e de seu passado, trata-se bem, nas suas políticas internacionais e diplomacia, de tentar uma ampla domesticação dos povos, mesmo após a cisão entre Igreja e Estado ocorrida em Westfália.

Domesticação é o que se passa entre a Santa Sé e o governo de Mussolini, para a assinatura do Tratado de Latrão. A Igreja oferece ao poder fascista os meios de legitimidade dos quais ele carece. Em troca, a hierarquia eclesiástica espera a retomada do *status quo* anterior a Westfália. O papa Pio XI expõe essa pretensão em documento autografado e dirigido ao cardeal Pedro de Gasparri, em 1929:

> Na Concordata estão um diante do outro, senão dois Estados, certissimamente duas soberanias plenas, isto é, perfeitas, cada uma em sua ordem, ordem necessariamente determinada pelos respectivos fins onde quase não é preciso dizer que a dignidade objetiva dos fins, determina não menos objetivamente e necessariamente *a absoluta superioridade da Igreja*.[42]

Domesticação é o que se passa na Concordata de Império com o governo de Hitler. Leia-se o artigo 32 daquele documento:

> Em razão das atuais circunstâncias particulares da Alemanha e em consideração às garantias criadas pelas disposições da presente Concordata, de uma legislação que salvaguarda os direitos e as liberdades da Igreja Católica no Reich e nos seus Países, a Santa Sé editará disposições excluindo para eclesiásticos e religiosos a entrada nos partidos políticos e sua atividade a respeito.

A troca por esse veto à prática política dos religiosos na base eclesial? Leia-se o artigo 5 da mesma Concordata: "No exercício de sua atividade sacerdotal, os eclesiásticos gozam da proteção do Estado, do mesmo modo que os empregados do Estado…".[43]

Westfália deveria ser um aviso aos dirigentes das Igrejas e dos Estados, um alerta sobre novas relações autônomas entre o mundo religioso e o civil.[44] Pelos exemplos anteriores, e por tantos outros que ainda surgem na ordem nacional e internacional, as advertências não foram ouvidas. Seria preciso algo pior do que a Guerra dos Trinta Anos para que os poderes laicos assumissem alguma prudência diante das formas religiosas?

NOTAS

[*] Nota de Editor (N.E.): Sobre esse assunto, ver também o capítulo "Guerra dos Trinta Anos" em *História das guerras* (São Paulo: Contexto, 2006).

[1] O ataque direto às prerrogativas do papa encontra-se, com toda veemência, no escrito de Lutero "Um apelo à Nobreza Alemã": "Pobres alemães que somos — fomos enganados! Nascemos para nos tornar senhores, e fomos conduzidos a inclinar a cabeça diante de nossos tiranos, e nos tornamos escravos. Nome, título, sinais externos de realeza, tudo isso possuímos; força, poder, direito, liberdade, tudo isso foi embora com os papas, que os roubaram de nós […]. É tempo do glorioso povo teutônico deixar de ser a marionete do Romano Pontífice. Porque o papa coroa o imperador, não se conclui que o papa está acima do imperador. Samuel coroou Saul e Davi, mas não estava acima daqueles reis…". Cf. Martin Luther, "An open Letter to the Christian Nobility of the German Nation, conserning The Reform of the Christian State", in Three Treatises by Martin Luther, Philadelphia, The Muhlemberg Press, 1947, pp. 9 e ss. Cf. também Henry Batteson, Documents of the Christian Church, Oxford, Oxford University Press, 1947, pp. 272 e ss. Cf. E. G. Rupp e Benjamin Drewery, Martin Luther, Documents of Modern History, London, Edward Arnold, 1970, pp. 42 e ss.

[2] Calvino, "Sobre o governo civil" [Instituto Christianae Religionis, L. IV, cap. 20], in Lutero e Calvino: Sobre a autoridade secular, São Paulo, Martins Fontes, 1995, pp. 77 e ss. Cf. Otto Weber, "Compétence de l'Église et competence de l'État d'après les Ordonnances ecclésiastiques de 1561", in Regards Contemporains sur Jean Calvin – Actes du Colloque Calvin, Strasbourg 1964, Paris, PUF, 1965, pp. 74 e ss.

[3] Cf. Christian Lazzeri, "Introdução" ao texto de Henri de Rohan, in De l'interêt des princes et des États de la chrétienté, Paris, PUF, 1995, pp. 25 e ss.

[4] Cf. John A. Watt, The theory of papal monarchy in the thirteenth century. The contribution of the canonists, New York, Fordham University Press, 1965. Também o clássico de Walter Ullman, The growth of papal government in the Middle Ages: a study in the ideological relation of clerical to lay power, London, Methuen & Co., 1955.

[5] É célebre a entrada triunfal de Julio II em Bolonha, no ano de 1506. Cf. Bonner Mitchell, Italian Civic Pageantry in the High Renaissance: a descriptive bibliography of triumphal entries and selected other festivals for state occasions, Florença, L. S. Olschki, 1979, pp. 15-25.

[6] Henri Bogdan, La Guerre de Trente Ans, 1618-1648, Paris, Perrin, 2006, p. 11.

[7] Afirma o documento da Paz de Augsburgo que as formas eclesiásticas luterana e católica são reconhecidas. Não é nomeada explicitamente a calvinista, mas indicada negativamente: "Todos os não incluídos nas duas religiões mencionadas acima, não podem ser incluídos na presente Paz, mas dela serão totalmente excluídos". O documento final da Paz de Augsburgo atenua muito o projeto apresentado pelo imperador Carlos V, que recomenda, inclusive, o casamento para o clero católico, com o consentimento do papa Paulo III. Mas uma aliança entre Maria da Saxônia e Henrique II da França, exige atenuações no texto e produz a exclusão dos calvinistas e a manutenção das regras disciplinares do clero católico. Esses elementos geram o fracasso final da Paz de Augsburgo. Cf. "The peace of Augsbourg", in Henry Bettenson, Documents of the Christian Church, Oxford, Oxford University Press, 1947, pp. 303 e ss.

[8] Sobretudo no Adágio *Dulce Bellum Inexpertis* (A Guerra é suave, para quem não a conhece). "Seria preciso perguntar qual gênio maléfico, qual flagelo, qual calamidade, qual Fúria do Inferno colocou um impulso tão bestial no homem [...] transformando-o em promotor e vítima do extermínio, com um frenesi tão selvagem, com semelhantes explosões de loucura". Cf. Erasmo de Rotterdam, Adagia: Sei Saggi Politici in Forma di Proverbi, trad. Silvana Seidel Menchi, Torino, Einaudi, 1980, p. 199.

[9] Matthäus Merian, (1593-1650), *Theatri/Europaei* citado por Claire Gantet: La Paix de Westphalie (1648): une histoire sociale, XVIIe-XVIIIe siècles, Paris, Belin, 2001, p. 122.

[10] Cf., Carl. J. Burckhardt, Richelieu, l'affirmation du pouvoir et la guerre froide, Paris, Robert Laffont, 1971, v. 2, pp. 214 e ss.

[11] Claire Gantet, Guerre, paix et construction des États. 1618-1714, Paris, Seuil, 2003, p. 131. Collection Nouvelle Histoires des Relations Internationales, v. 2.

[12] Cf. Lucien Febvre, Philippe II et la Franche-Comté, Paris, Flammarion, 1970, (1. ed. 1912), especialmente o capítulo XXV: "La Comté exploitée et sacrifiée", pp. 455 e ss.

[13] Este ponto é exaustivamente analisado por Mousnier, op. cit., p. 103 e ss.

[14] Para esta passagem, cf. Christian Lazzeri, "Introduction" ao texto de Henri de Rohan, ed. cit. pp.127 e ss. Ver também Richard Bonney, The European Dynastic States, 1494-1660, Oxford, Oxford University Press, 1991.

[15] Cf. Corrado Vivanti, Lotta politica e pace religiosa in Francia fra Cinque e Seicento, 2. ed., Torino, Einaudi, 1974.

[16] Discurso de L'Hospital diante da Assembleia composta pelos presidentes e conselheiros dos Parlamentos da França em Saint-Germain-en-Laye (janeiro de 1562). Citado por Emile-V. Telle, "Introdução" à Vie de Messire Gaspar de Collygny, Admiral de France, 1577, Paris, Droz, 1987, p. 35.

[17] Etienne de la Boétie, Mémoire touchant l'Édit de Janvier 1562, in Paul Bonnefon (ed.), "Une oeuvre inconnue de la Boétie", in Révue d'Histoire littéraire de la France, 24e Année, Paris, Armand Colin, 1917, pp. 1 e ss.

[18] As lutas armadas têm paralelo com as controvérsias teóricas e históricas sobre as posições de católicos e protestantes na fragmentação interna da França. Cf. Elisabeth Israels Perry, From Theology to History: French Religious Controversy and the Revocation of the Edict of Nantes, The Hague, Martinus Nijhoff, 1973.

[19] Roland Mousnier, 14 mai 1610, l'assassinat d'Henry IV, Paris, Gallimard, 1964, p. 102.

[20] Cf. Friedrich Meinecke, Die Idee der Staatsräson in der Neueren Geschichte, Berlin, Druck und Verlag von R. Oldenbourg, 1924, pp. 203 e ss.

[21] Cf. Henri de Rohan, De l'interêt des princes et des Etats de la chrétienté. (Christian Lazzeri, Ed.), Paris, PUF, 1995, pp. 159 e ss. Cf. Friedrich Meinecke, op. cit. pp. 155 e ss.

[22] O Edito de Nantes é de fato um Tratado entre Henrique IV e os protestantes franceses. Se estes últimos renunciassem às alianças estrangeiras contra o rei, teriam liberdade de culto. O Edito foi abolido por Luís XIV, pois aquele rei julgou-se forte para acabar com as rebeliões no país. Importantes, os itens 3 e 6 do Edito: "Ordenamos que a fé católica, apostólica e romana seja restaurada e restabelecida em todos aqueles distritos e lugares deste Reino... nos quais seu exercício foi interrompido, e ali deve ser exercida livre e pacificamente [...]. E para não deixar ocasião para conflitos ou diferenças entre nossos súditos, permitimos que os da pretendida religião reformada vivam em todas as nossas cidades e distritos deste Reino... livres de inquisição, molestamento ou compulsão para fazer algo no caminho da religião, contra sua consciência... desde que observem as provisões deste Edito". Cf. "The Edict of Nantes", in Henry Batteson, Documents of the Christian Church, op. cit., pp. 304 e ss.

[23] Christian, Lazzeri, op. cit., p. 131.

[24] Desde as lutas jurídicas e políticas, não raro traduzidas em choques militares, entre os defensores do Império e dos apologistas do Papado, como poder universal, representado a *Respublica christiana*. Seria longa em demasia a exposição dos elementos teóricos e históricos desses choques. A leitura de pensadores como Marsilio de Padua, de G. Ockham e outros é fundamental. Cf. Marsilio de Padua, Defensor pacis (1324), Madrid, Editorial Tecnos, 1989 (Trad. espanhola intitulada *El defensor de la paz*). Cf. também Felice Battaglia, Marsilio da Padova e la filosofia politica del Medio Evo, Firenze, Felice Le Monnier, 1928. A lógica da secularização do Estado imperial, no entanto, é exemplarmente disposta nos escritos de Dante Alighieri, especialmente no seu pequeno tratado "Sobre a Monarquia". Uma análise preciosa do pensamento político de Alighieri encontra-se no livro de E. Kantororowicks, The King's two bodies, Princeton, Princeton University Press, 1970. Particularmente valioso é o capítulo VIII: "Man-centered kingship", pp. 451 e ss.

[25] Carl Conrad Eckhardt, The papacy and World Affairs as reflected in the secularization of politics, Chicago, University of

Chicago Press, 1937, p. VII.

[26] Idem p. 46.

[27] Cf. Henry Bogdan, op. cit., pp. 246 e ss.

[28] Carl Conrad Eckhardt, op. cit.

[29] Cf. Michel Senellart, "Y a-t-il une théorie allemande de la raison d'État au XVIIe siècle? Arcana imperii et ratio satus de Clapmar à Chemnitz", in Yves Charles Zarka, Raison et déraison d'État, Paris, PUF, 1994, p. 285.

[30] Tese explícita de Clausewitz: ao contrário dos conflitos armados da Idade Média e do mundo antigo, os exércitos modernos, em especial depois de Luís XIV, exibem dimensões enormes e são coordenados de modo racional ininterruptamente, estando sempre ao dispor dos Estados. "As novas guerras, surgidas após a Paz de Westphalia, tomaram, pelo esforço dos respectivos governos, uma forma mais regrada e unida; o alvo militar predomina geralmente em todos os espaços". Uso a edição francesa: *De la Guerre* (trad. D. Naville, Paris, Minuit, 1955), Livro V, cap. 14, p. 365. A fórmula de Clausewitz sobre a modernidade estatal (governo, exército, povo) seria, para alguns críticos do século XX como Martin van Creveld (Cf. The transformation of war*,* New York, Free Press, 1991), demasiado presa à ordem instaurada pelo tratado de Westfália. Como tal, apresentaria forte obsolescência.

[31] Para toda a sequência, sigo Claire Gantet: La Paix de Westphalie (1648). Une histoire sociale, XVIIe-XVIIIe siècles, op. cit., p. 169 e ss.

[32] Cf. Kostas Papaioannou, "Notice" à tradução francesa de *A Constituição da Alemanha*, de G. W. F. Hegel (Paris, Éditions Champ Libre, 1977), pp. 14 e ss.

[33] Cf. Hans Khon, The Idea of Nationalism. A Study in its origins and Background. Uso a tradução espanhola (México, Fondo de Cultura Económica, 1949), p. 282.

[34] Hans Kohn, op. cit., p. 579. Note-se o que diz Carlo Sforza, exilado durante o poder fascista e conhecedor da diplomacia europeia: "A ideia em Westfália é manter desunida a raça alemã em fragmentos; que tentação, pois, de usá-los. […] Como ocorre com frequência, mesmo os mais importantes jornais deram a impressão de partilhar essas ilusões, cegos terrores e agradáveis mentiras sendo a alternativa do cardápio servido às classes altas, com o seu alimento intelectual. Uma única e corajosa exceção foi o velho *Jornal de Debates*, que denunciou fortemente as vãs esperanças de jogar a Áustria contra a Alemanha e, assim fazendo, servir os interesses e honra da França e da Itália". Cf. Diplomatic Europe since the Treaty of Versailles, Yale University Press, 1928, pp. 36-7.

[35] Entre outros, ver Christopher Hill, G. Parker, L. M. Smith (eds.), The General Crisis of the Seventeenth Century, 2. ed., New York, Routledge, 1997; Theodore K. Rabb, The Struggle for Stability in Early Modern Europe, New York, Oxford University Press, 1975. Para todo o debate, Cf. Laura Cruz, "Policy Point-Counterpoint: Is Westphalia History?", in International Social Science Review, v. 80, 2005.

[36] Cf. Leo Gross, "The Peace of Westphalia, 1648-1948", in American Journal of International Law, n. 42, jan. 1948, pp. 28 e ss.

[37] Em sentido oposto, cf. Andrew MacRae, "Counterpoint: The Westphalia Overstatement", in International Social Review*,* v. 80, 2005. Cf. também Marcilio Toscano Franca Filho, "História e razão do paradigma Vestfaliano", in Biblioteca Jurídica Virtual da Unam, Instituto de Investigaciones Juridicas-Unam. Disponível em <www.Juridicas.unam.mx>. Acessado em 02 out. 2007.

[38] Cf. Claire Gantet, op. cit., p. 171.

[39] La Monarchie: entre Renaissance et Révolution. 1515-1792, Paris, Seuil, 2000, p. 222.

[40] Cornette, op. cit., p. 222.

[41] Max Weber, "Politische und hierokratische Herrschaft", in Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der Verstehenden Soziologie, 5. ed. revista, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1972, pp. 690-1.

[42] Cf. A. F. Utz, La doctrine sociale de l'Église à travers les siècles, Paris, Beauchesne, 1973, t. III, p. 2.354. Eu sublinho (RR).

[43] Cf. G. Lewy, "Le Concordat entre l'Allemagne et le Saint Siège", in L'Église Catholique et l'Allemagne Nazie, Paris, Stock 1964, pp. 61, 96.

[44] O papa Inocêncio X, na Bula *Zelo domus Dei*, denuncia seus aspectos religiosos como "nulos e vazios, inválidos, iníquos, injustos, condenados, rejeitados, absurdos, sem força ou efeito". Cf. Henry Batteson, Documents of the Christian Church, op. cit., pp. 306 e ss.

BIBLIOGRAFIA

ALTHUSIUS, Johannes. *Política*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

BAKUS, Adrianna. *Images of Kingship in Early Modern France. Louis* XI *in political Thought, 1560-1789.* New York/London, s/n, 1997.

BATTAGLIA, Felice. *Marsílio da Padova e la filosofia política del Médio Evo.* Firenze: Felice Lê Monnier, 1928.

BURNS, J. H. (ed.). *Conciliarism and papalism.* Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

BETTENSON, Henry (ed.). *Documents of the Christian Church.* London/New York: Oxford University Press, 1947.

BEZE, Theodore. *Du dorit des magistrats.* Geneve: Droz, 1971.

BOSSERT, A. *Calvin.* Paris: Hachette, 1906.

BRUTUS, Etienne Junius. *Vindiciae contra tyrannos.* Geneve: Droz, 1979.

BURKE, Peter. *A fabricação do rei*: a construção da imagem pública de Luís XIV. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

CORNETTE, Joel. *La monarchie. Entre Renaissance et Révolution, 1515-1792*. Paris: Seuil, 2000.

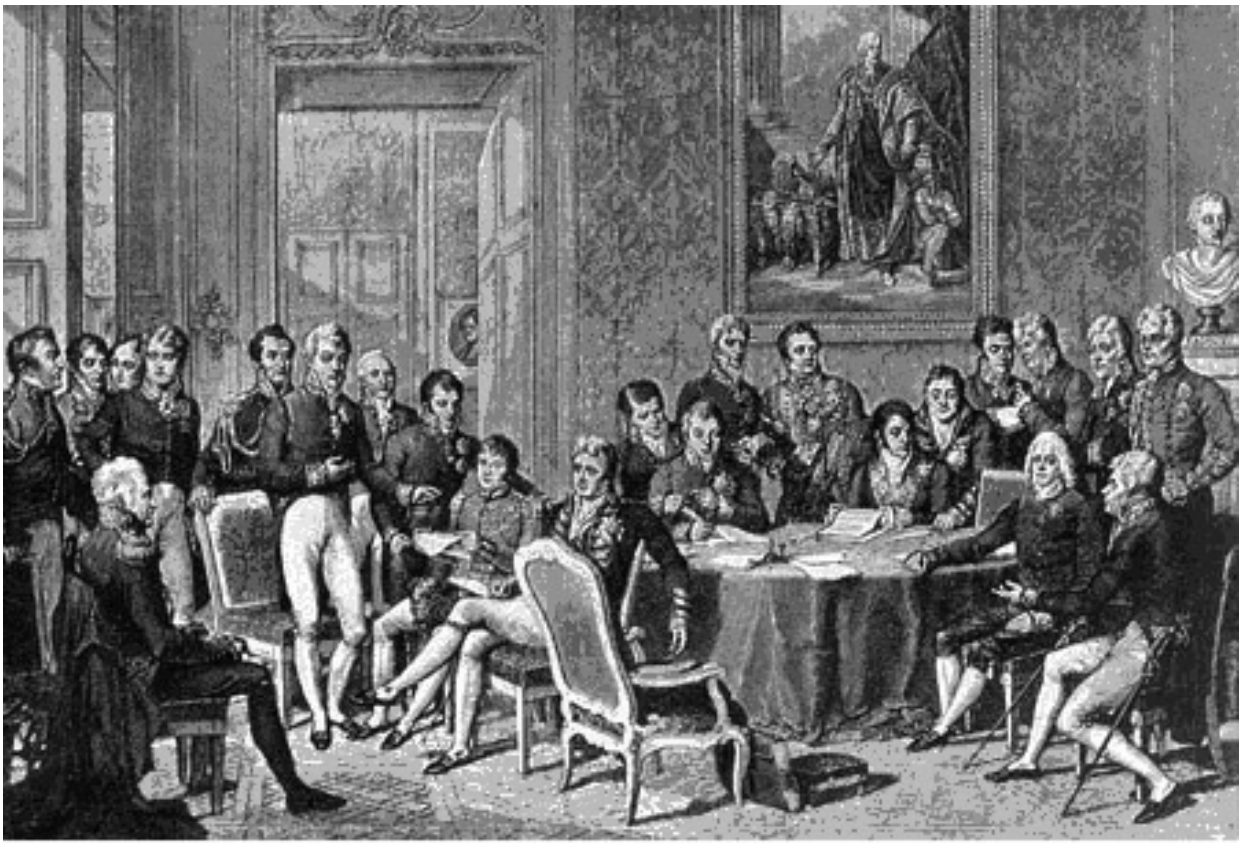
DROZ, Jacques. *Histoire diplomatique de 1648 à 1919*. Paris: Dalloz, 2005.

FEBVRE, Lucien. *Philippe* II *et la Franche-Comté.* Paris: Flammarion, 1970.

FERRARI, Joseph. *Histoire de la Raison D'État*. Paris: Kimé, 1992.

GANTET, Claire. *La paix de Westphalie (1648)*: une histoire sociale, XVIIe –XVIIIe siècles. Paris: Belin, 2001.

_____. *Guerre, paix et construction dês Etats, 1618-1714.* Paris: Seuil, 2003.
GENTILLET, Innocent. *Anti-Machiavel.* s/d.
GIERKE, Otto. *Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche.* Torino: Einaudi, 1974.
_____. *Natural Law and the Theory of Society*. Boston: Beacon Press, 1960.
HEPP, Noemi (ed.) L'image du souverain dans les lettre s françaises, des guerres de religion à la révocation de l'Edit de Nantes. *Actes du Colloque de Strasbourg 1983.* Paris: Klincksieck, 1985.
HOTTMAN, François. *Lavie de Messire Caspar de Coligny, Admiral de France.* Geneve: Droz, 1987.
KOHN, Hans. *Historia del Nacionalismo*. México: FCE, 1949.
Lambert, W. A. (ed.) *Martin Luther Three Treatises.* Philadelphia: The Muhlenber Press, 1943.
LAZZERI, Christian (ed.) *Henri de Rohan, De l'interêt des princês et des Etats de la Chrétienté.* Paris: PUF, 1995.
LECLER, Joseph. *Histoire de la tolérance*. Paris: Aubier, 1955.
LESTRINGANT, François. *Le Huguenot et le sauvage.* Paris: Aux Amateurs de Livres, 1990.
LOSURDO, Domenico. *Hegel, Questione Nazionale, Restaurazione*. Urbino: Università degli Studi, s. d.
_____. *La catástrofe della Germânia e l'Imagine di Hegel*. Milano: Ângelo Guerini e Associati, 1987.
MEINECKE, Friedrich. *L'Idée de la Raison d'État dans l'Histoire des Temps Modernes.* Paris: Droz, 1973.
_____. *El historicismo y su gênesis.* México: FCE, 1982.
MESNARD, Pierre. *L'Essor de la Philosophie Politique au* XVI*e siècle.* Paris: Vrin, 1977.
MOUSNIER, Roland. *L'assassinat d'Henri* IV. Paris: Gallimard, 1964.
PERRY, Elisabeth Israels. *From theology to History. French religious controversy and the Revocation of the Edict de Nantes.* The Hague: Martinus Nijhoff, 1973.
RANKE, Leopold. *Geschichte und PolitikLeipzig*. Alfred Kröner Verlag, 1868.
ROGERS, G. A. J. (ed.) *Hobbes and History*. London/New York: Routledge, 2000.
SENELLART, Michel. *As artes de governar.* Rio de Janeiro: Editora 34, 2006.
VALLAURI, Luigi Lombardi (ed.). *Cristianesimo, Secolarizzazione e Diritto Moderno.* Milano: Giufrè, 1981.
ULMANN, Walter. *The Growth of Papal Government in the Middle Ages.* London: Methuen, 1955.
WEBER, Max. *Economia y Sociedad.* México: FCE, 1969.
WENDEL, François (ed.) *Actes du Colloque Calvin, Strasbourg 1964.* Paris: PUF, 1965.
HAMPTON, Timothy. *Literature and inventing Nation in the Renaissance Sixteenth France Century.* Ithaca: Cornell University Press, 2001.
ZARKA, Yves Charles. *Raison et déraison d'État.* Paris: PUF, 1994.



CONGRESSO DE VIENA (1814-1815)

Demétrio Magnoli

Derrotada por Napoleão Bonaparte, a Áustria foi convertida em potência secundária pelo Tratado de Schonbrunn, de 1809, que a obrigou a reconhecer José Bonaparte como rei da Espanha e a ceder territórios à França, à Bavária e à Polônia. Nos anos seguintes, o gênio político do príncipe Klement von Metternich, primeiro-ministro da Áustria, conduziu seu Estado por um labirinto de arriscadas opções diplomáticas até a consagração geopolítica do Congresso de Viena.

Antes de tudo, Metternich ganhou tempo, separando a França da Rússia. Para isso, aceitou o pedido de Napoleão de matrimônio com a arquiduquesa Maria Luísa, filha do imperador, em troca apenas de pequenas concessões francesas. O primeiro-ministro acompanhou a arquiduquesa a Paris em março de 1810 e retornou a Viena a tempo de conservar a neutralidade austríaca, frustrando os planos engendrados na corte de uma aliança com a Rússia. Menos de três anos depois, com o início da invasão francesa da Rússia, firmou uma aliança com Napoleão, prometendo-lhe assistência militar e extraindo novas concessões, enquanto fazia chegar a Moscou a informação de que as forças austríacas agiriam apenas em autodefesa.

O pêndulo austríaco movia-se sem parar, mas no ritmo ditado pela prudência e segundo um claro planejamento estratégico. O colapso das tropas napoleônicas na Rússia propiciou um realinhamento, efetuado em duas manobras sucessivas. Primeiro, Metternich rompeu a aliança com a França e retornou à posição de neutralidade. A sua visita a Napoleão em Dresden, em junho de 1813, deu-se na condição de mediador imparcial e com o declarado propósito de conseguir uma paz negociada. Em seguida, abandonou a neutralidade para aderir à Sexta Coalizão de potências contra a França napoleônica (da qual participavam Grã-Bretanha, Prússia, Rússia e vários estados germânicos), construindo os alicerces que iriam converter a Áustria no árbitro geral da paz europeia.

Esse segundo movimento deve ser dividido em duas manobras

complementares. Os austríacos ainda assistiram de fora à Batalha de Dresden, de 26 e 27 de agosto, na qual a França infligiu pesada derrota às forças da Rússia, Prússia, Grã-Bretanha, Espanha e Portugal. Depois, a Áustria juntou-se à coalizão e contribuiu para a derrota decisiva de Napoleão na Batalha das Nações, em Leipzig, entre 16 e 19 de outubro.

"A Áustria é a Câmara dos Pares da Europa" – a frase é do célebre diplomata francês Charles Maurice de Talleyrand e sintetiza o apego austríaco ao equilíbrio europeu e à santidade dos tratados. A Áustria das Guerras Napoleônicas[*] era o mais frágil dos impérios europeus. Estruturado sobre uma teia intrincada de laços feudais que atravessavam precariamente territórios de línguas diversas, o Estado austríaco carecia de coesão geopolítica ou cultural, equilibrando-se apenas sobre o princípio da unidade dinástica.

Metternich personificava o espírito da diplomacia austríaca. Na mais nítida tradição da *realpolitik* setecentista, ele enxergava a guerra como uma oscilação normal da política internacional, que não devia afetar as estruturas profundas da ordem interestatal nem a confiança básica dos estadistas na santidade dos tratados. Apesar disso, ou talvez precisamente por isso, percebeu logo que a França napoleônica representava um corpo estranho no sistema da Europa. Essa consciência de que as potências enfrentavam um desafio revolucionário ficou expressa numa passagem que escreveu em 1807, quando ocupava o cargo de embaixador em Paris:

> Todas as nações cometeram o erro de atribuir a um tratado com a França o valor de uma paz, sem imediatamente se prepararem de novo para a guerra. Nenhuma paz é possível com um sistema revolucionário, seja com Robespierre, que declara guerra aos castelos, ou com Napoleão, que declara guerra às potências.[1]

O primeiro-ministro austríaco encarnou, mais que qualquer outro estadista, a aversão ao "sistema revolucionário". Em parte por suas próprias qualidades, em parte pela posição específica da Áustria na Europa, ele desempenhou o papel insubstituível de ponte entre as visões britânica e russa da paz europeia.

Os britânicos interpretavam a ideia de restauração sem nenhuma paixão missionária: o equilíbrio entre as potências continentais oferecia-lhes a mais completa liberdade de ação nos mares e nas terras de além-mar. O czar Alexandre I a interpretava como um desígnio divino: a proteção das dinastias legítimas e, claro, a grandeza da Rússia.

Metternich compreendeu claramente que, depois do turbilhão napoleônico, era a Prússia que representava uma ameaça direta aos interesses da Áustria e, na hora do delineamento de uma ordem restaurada, soube traduzir os interesses de seu Estado tanto na linguagem britânica quanto na russa. A força de Metternich derivava de sua clara compreensão da fraqueza austríaca.

No Congresso de Viena, a Áustria almejava apenas conservar a sua posição histórica e geopolítica na Europa Central. Ela precisava proteger a sua identidade alemã e a sua influência entre os estados alemães – o que significava, antes de tudo, evitar que a Prússia se convertesse na potência dominante da Alemanha. O equilíbrio de poder, na visão de Metternich, era menos um equilíbrio geral europeu e mais um equilíbrio regional no espaço alemão. A visão britânica do equilíbrio era muito diferente, mas também expressava interesses nacionais moldados pela história e pela geografia.

Lorde Castlereagh, o secretário do Exterior britânico, adotou uma posição discreta e secundária nas semanas seguintes à capitulação de Paris, a 31 de março de 1814, permitindo voluntariamente que Alexandre articulasse com Talleyrand a restauração dos Bourbon no trono francês. Na primeira Paz de Paris, firmada a 30 de maio do mesmo ano, a França renunciou às conquistas napoleônicas e aceitou as fronteiras de 1792, anteriores à deflagração do ciclo de guerras europeias. Castlereagh não quis comprometer a sua nação com o resgate da dinastia francesa e apenas exigiu a transferência para a Grã-Bretanha das disputadas colônias caribenhas de Tobago e Santa Lúcia.

A segunda Paz de Paris, firmada a 20 de novembro de 1815, cinco meses após a derrota definitiva de Napoleão em Waterloo, completou as disposições da paz negociadas no Congresso de Viena. Os termos impostos à França foram relativamente brandos. O país perdeu quase toda a Savoia e franjas de territórios nas fronteiras da Bélgica e da Suíça, teve de pagar 700 milhões de francos em indenizações e financiar, por alguns anos, as forças de ocupação.

Castlereagh empregou seus esforços na moderação das exigências dirigidas à França, tentou articular um acordo ainda mais suave e não reivindicou nada para seu país no continente europeu. No exílio de Santa Helena, Napoleão reagiu com estupor ao comportamento do britânico:

> Após 20 anos de guerra, [...] após um triunfo além de todas as expectativas, que tipo de paz a Inglaterra assinou? Castlereagh tinha o continente à sua disposição. [...] A paz que

> ele fez é o tipo de paz que faria se tivesse sido batido. Eu dificilmente poderia tratá-lo pior, [...] se tivesse sido vitorioso. Foi ignorância, foi corrupção o que fez Castlereagh adotar a linha que adotou? [...] Não se pode compreender como uma nação razoável se permite ser governada por um tal lunático.[2]

Castlereagh não era um lunático e conhecia bem os interesses britânicos. Nas negociações da paz com a França, tanto quanto no Congresso de Viena, ele desenvolveu uma linha que havia sido esboçada no ponto de partida das duas décadas de guerra geral.

Napoleão proclamou o Império em maio de 1804 e coroou-se imperador em dezembro do mesmo ano. Entre um ato e o outro, o volúvel czar Alexandre, então hipnotizado pela ideia de paz universal e fascinado pelas instituições liberais, dirigiu ao primeiro-ministro britânico William Pitt, o Jovem, uma proposta de reforma política geral da Europa, renúncia coletiva ao uso da força e arbitramento das diferenças entre as potências. Na sua réplica, Pitt desvencilhou-se dos efêmeros sonhos reformistas do czar e ofereceu um fundamento realista para a paz.

A tradição política britânica baseava-se nas noções combinadas de não interferência nos assuntos da Europa continental e de defesa do equilíbrio de poder. O cientista político Raymond Aron explicou, sinteticamente, o princípio geral da política de equilíbrio:

> No nível mais elevado de abstração, a política de equilíbrio se reduz à manobra destinada a impedir que um Estado acumule forças superiores às de seus rivais coligados. Todo Estado, se quiser salvaguardar o equilíbrio, tomará posição contra o Estado ou a coalizão que pareça capaz de manter tal superioridade. Esta é uma regra geral válida para todos os sistemas internacionais.[3]

A Grã-Bretanha, desde os Atos de Navegação de meados do século XVII, empreendia a sua grande aventura marítima, comercial e colonial. A Europa interessava-lhe como mercado, mas os britânicos não nutriam ambições territoriais no continente e só temiam a eventual substituição do concerto de poderes soberanos pelo estabelecimento de um "império universal". Fiel ao núcleo principal dessa tradição, Pitt respondeu ao czar esboçando as linhas de um acordo geral assentado no equilíbrio entre as grandes potências.

O Plano Pitt, formulado essencialmente pelo aliado e sucessor na chefia do gabinete William Grenville, inspirava-se no método da Paz da Westfália, mas, pela primeira vez na história, fazia do princípio do equilíbrio uma meta diplomática explícita. O seu primeiro pilar era a noção de contenção da França, que seria privada de suas conquistas posteriores a 1789, especialmente dos Países Baixos, que estavam

divididos na porção belga meridional, anexada ao território francês, e no Estado-satélite da República Batava. Essa definição estratégica da contenção francesa convertia um interesse crucial britânico – a independência dos Países Baixos – em condição para a paz geral europeia.

O segundo pilar era a reorganização do Sacro Império Germânico, que, desde os tratados da Westfália, estava fragmentado em cerca de trezentos estados. Os pequenos estados alemães, amparados unicamente em privilégios feudais e incapazes de defender a sua autonomia, representavam alvos fáceis para as ambições francesas e uma fonte de permanente instabilidade. Pitt pretendia recompô-los em unidades maiores, ou "grandes massas", capazes de ancorar as estruturas geopolíticas da Europa Central. Alguns estados alemães deveriam ser incorporados à Prússia ou à Áustria. Os demais seriam reagrupados em unidades políticas viáveis.

Pitt e Grenville rejeitavam a noção de uma "autoridade moral" protetora da paz na Europa – ainda mais que, na visão do czar, essa autoridade seria a própria Rússia. No lugar disso, imaginaram uma aliança permanente antifrancesa entre Grã-Bretanha, Rússia, Prússia e Áustria. Essa ideia representava uma novidade e uma ruptura com a tradição de não engajamento direto nos assuntos continentais e não participação em alianças estáveis.

A estratégia geral da Grã-Bretanha no Congresso de Viena, desenhada no Plano Pitt, nunca sofreu mudanças substanciais. Castlereagh foi o intérprete dessa estratégia, adaptando-a incansavelmente à evolução das negociações e impondo a sua lógica aos interesses particulares das grandes potências. Na longa e difícil construção da paz, o plenipotenciário britânico representou o interesse geral, isto é, o princípio do equilíbrio. Pela primeira vez na história, esse princípio, antes de ser um resultado das circunstâncias da guerra e da diplomacia, foi transformado em programa de política externa.

O Congresso de Viena reuniu todos os poderes soberanos da Europa, das grandes potências aos pequenos estados alemães, representados por seus chefes de Estado e de governo ou por distintos plenipotenciários. De modo geral, os altos representantes se fizeram acompanhar por ministros, auxiliares, assessores e cortesãos. Muitos deles também levaram suas esposas e, alguns, suas amantes. O governo austríaco ofereceu festividades sociais incessantes aos milhares de membros das delegações, no que foi imitado pela nobreza e

pela alta burguesia vienense. Entre a abertura do Congresso, no final de setembro de 1814, e a sua conclusão, em junho de 1815, Viena vibrou sem parar na atmosfera elétrica dos bailes, jantares, concertos, recepções, fofocas e fuxicos.

Mas, de certo modo, nunca houve um Congresso de Viena. As decisões mais importantes foram articuladas a portas fechadas, em sessões informais das grandes potências – Grã-Bretanha, Rússia, Prússia, Áustria e França. Os assuntos secundários ficaram a cargo dos comitês temáticos, dos quais participaram também as potências médias signatárias da Paz de Paris (Suécia, Espanha e Portugal) e alguns estados diretamente envolvidos nos temas em discussão –
como no caso do Comitê Germânico, que contou com as presenças de Hanover, Württemberg e Bavária. O Ato Final foi totalmente elaborado pelos Cinco Grandes. Só uma vez, no dia 9 de junho de 1815, o Congresso se reuniu em sessão plenária, e apenas para a cerimônia de assinatura do Ato Final.

O "círculo interno" do Congresso de Viena resumiu-se aos Cinco Grandes. Alexandre, o czar inconstante, de personalidade complexa, atraído às vezes por grandiosas ideias liberais e reformistas, encarnou junto com seu ministro do Exterior, o conde Nesselrode, o expansionismo do Império Russo. O chanceler Karl von Hardenberg, no outono da sua fama, auxiliado pelo diplomata e filósofo Wilhelm von Humboldt, irmão do célebre naturalista, corporificou uma Prússia em plena ascensão. Talleyrand, arguto, sagaz, frio como gelo, lutou com todas as armas, e com sucesso, para reinserir sua nação no concerto das grandes potências. Mas a obra geopolítica que emergiu das negociações, e que figura como modelo irretocável da política de equilíbrio, foi erguida sobretudo por Castlereagh e Metternich.

A ORDEM DESTRUÍDA

O Congresso de Viena está indissoluvelmente associado à ideia de restauração. Numa dimensão conjuntural, as grandes potências restauraram as dinastias "legítimas" depostas por Napoleão. Mas, sobretudo, ao fazê-lo, restauravam a ordem – ou seja, um sistema de poder internacional amparado no consenso. O modelo desse tipo de sistema emergiu da Paz da Westfália (veja o capítulo "Paz da Westfália (1648)) e perdurou, com oscilações e rearranjos, durante um século e

meio, até as Guerras Napoleônicas.

A estrutura geopolítica da Westfália acomodou as estratégias das grandes potências e forneceu uma moldura para a consolidação da autonomia das médias e pequenas potências. Ela foi o cenário no qual a monarquia absoluta francesa alcançou o seu zênite, com Luís XIV.

A "longa paz" da Westfália foi, na verdade, um período de guerras permanentes. Mas esses conflitos secundários reforçaram o equilíbrio de poder na Europa. O seu resultado mais geral consistiu na contenção da França dos Bourbon e no advento do poder hegemônico da Grã-Bretanha nos mares e no comércio internacional. Nesse período, o poder marítimo holandês vergou sob o peso da ascensão naval inglesa e a rivalidade entre França e Inglaterra fixou-se como um dos eixos dinâmicos do sistema de Estados.

O Tratado de Utrecht, de 1713, completou o processo de contenção da França e consolidou a posição austríaca como potência da Europa Central. No século XVIII, o principal conflito europeu foi a Guerra dos Sete Anos (1756-63), na qual a coligação entre Grã-Bretanha e Prússia prevaleceu sobre a aliança entre França e Áustria. A vitória prussiana contra a Áustria decorreu, diretamente, da mudança de lado da Rússia. No final do século, o Império Russo firmava-se como grande potência do Leste europeu.

A ordem da Westfália tinha estrutura pluripolar. A maior potência emergente, a Grã-Bretanha, expandia o seu poder naval e lastreava sua segurança no equilíbrio entre as potências continentais. Na primeira etapa, a política externa britânica concentrou-se em golpear o poder naval holandês. Na segunda, em controlar e derrotar as ambições expansionistas da França dos Bourbon. Entrementes, o sistema europeu conheceu rearranjos importantes, com o declínio definitivo da Espanha e a ascensão da Rússia. No espaço fragmentado da Alemanha, organizou-se um eixo de rivalidade entre a Áustria, ainda muito poderosa, e uma Prússia a caminho de se tornar potência de primeira linha.

Antes da tormenta geral que destruiu a ordem da Westfália, Prússia e Rússia, em contraste com Grã-Bretanha e Áustria, figuravam como potências aquisitivas. A primeira buscava converter-se em polo de influência central no espaço alemão. A segunda almejava estender seu poder na Europa Central, em particular na Polônia.

No início do século XVIII, o jovem Reino da Prússia, nucleado em Brandenburgo (que corresponde, hoje, ao noroeste da Polônia e ao

leste da Alemanha), possuía territórios dispersos desde o Ducado da Prússia, na costa sudeste do Báltico, até os enclaves isolados na Renânia (no oeste da atual Alemanha). Sobre essa base precária, começou a edificação de uma potência. Com a derrota da Suécia na Grande Guerra do Norte (1700-1721), a Prússia anexou o porto de Stettin e outros trechos da Pomerânia sueca, ao longo do litoral do Mar Báltico. Na década de 1740, Frederico II da Prússia anexou a maior parte da Silésia (no sudeste da atual Polônia), impondo uma humilhação à Áustria e provocando a aliança dos Habsburgo austríacos com França e Rússia.

Na Guerra dos Sete Anos, precipitada pela invasão prussiana da Saxônia e da Boêmia, a Prússia enfrentou a coligação de Áustria, França, Rússia e Suécia. Auxiliada apenas perifericamente pela Grã-Bretanha, a Prússia conseguiu estabelecer um empate no conflito continental e restaurar o *status quo* anterior à guerra. O resultado consolidou a posição da Prússia no espaço alemão e a converteu em grande potência europeia. Mas talvez a derrota fosse inevitável se a Rússia não houvesse abandonado a guerra em 1762, em virtude da ascensão de Pedro III, o czar prussófilo e enfermo que reinou por apenas seis meses.

Pedro III foi deposto e assassinado num complô dirigido por sua esposa, que se tornou a czarina Catarina II. Sob o seu reinado, a Rússia retomou o impulso expansionista de Pedro I (1672-1725). No sul, derrotando o decadente Império Otomano, Catarina alargou as fronteiras imperiais até o Mar Negro. No norte, por meio de tratados de partição com a Prússia e a Áustria, incorporou os territórios ucranianos e bielo-russos do leste da Polônia.

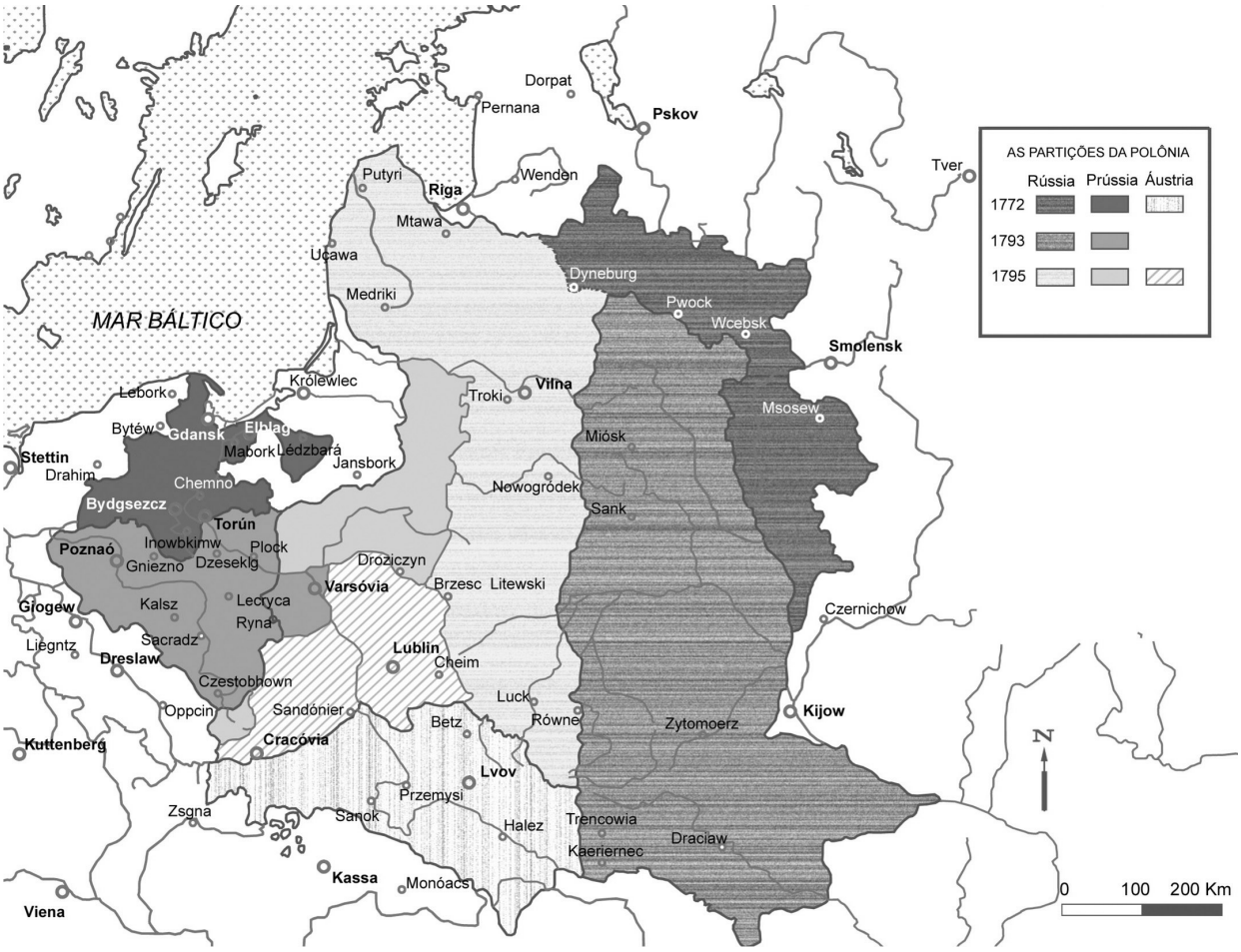
A Comunidade Polaco-Lituana do século XVIII, ainda que formalmente independente, funcionava como uma dependência de Moscou, com os czares russos arbitrando a escolha dos reis poloneses. Mas a estabilidade foi rompida quando os russos exigiram a liberdade religiosa para cristãos ortodoxos e protestantes na Comunidade. A resistência da elite governante católica a essa exigência degenerou numa guerra dos nobres poloneses contra a Rússia, entre 1768 e 1772.

A derrota dessa eclosão pioneira do nacionalismo polonês abriu caminho para a destruição do Estado polaco-lituano. Os poloneses enfrentaram, numa luta desigual e desesperada, a primeira partição do território polonês, acertada em Viena, em 1772, pelas três potências vizinhas, e clamaram sem sucesso por auxílio inglês e francês. A

segunda e a terceira partições, em 1793 e 1795, puniram um novo levante dos nacionalistas poloneses e suprimiram quase inteiramente o que restava da Polônia (veja o mapa).

Os expansionismos prussiano e russo desenvolveram-se pelas trilhas da diplomacia das grandes potências, sem ameaçar os fundamentos da ordem europeia. Mas todo o edifício do sistema internacional desabou sob o impacto colossal da Revolução Francesa e do Grande Exército de Napoleão.

Partições da Polônia.



Roma dominou a Europa por seis séculos, entre a destruição de Cartago, em 146 a.C., e a queda do Império do Ocidente, em 476. O Império Carolíngio durou menos de um século, entre a coroação de Carlos Magno, em 768, e o Tratado de Verdun, em 843, mas estabeleceu o poder compartilhado da dinastia e do Papado sobre as terras da Europa Centro-Ocidental. As conquistas napoleônicas recompuseram e ampliaram o domínio territorial carolíngio. O sonho da reconstituição de Roma acompanhou essas duas tentativas – a

medieval e a napoleônica – de unificação da Europa sob um “império universal”.

A Revolução Francesa abraçou valores universais, que não eram compatíveis com a ordem política e social representada pelas dinastias “legítimas”. O Grande Exército foi o instrumento pelo qual a revolução projetou-se na arena internacional, ameaçando não esse ou aquele traço da ordem geopolítica, mas o próprio “Concerto Europeu”. A França de Napoleão não se distinguia por experimentar a insegurança, mas por buscar a segurança absoluta que só pode ser alcançada pela imposição de uma nova ordem baseada na universalização dos seus próprios valores. Essa meta estava sintetizada na proclamação do Império.

Império significa, sempre, um ideal expansionista e universalista. Sob Napoleão, a França tornou-se um ator revolucionário no sistema internacional. O ator revolucionário não admite um acordo diplomático duradouro, pois não enxerga os demais Estados como interlocutores legítimos. Ele não almeja reformar a ordem interestatal, mas destruí-la e, sobre os seus escombros, edificar uma nova ordem que reflita seus próprios valores. Esse é o motivo pelo qual não pode ser contido, a não ser temporariamente, pela arte da diplomacia.

No seu auge, em 1812, o império de Napoleão estendia-se por parte considerável da Europa. O Império Francês estava rodeado por Estados-clientes: Espanha, reinos da Itália e de Nápoles, Confederação Helvética, Confederação do Reno e Ducado de Varsóvia. A ordem revolucionária napoleônica representava uma ameaça direta à Prússia e aos impérios austríaco e russo.

Aron distinguiu as “guerras interestatais”, nas quais se envolvem “unidades políticas que se reconhecem mutuamente como legítimas” das “guerras imperiais ou superestatais”, que “têm por objeto, origem ou consequência a eliminação de certos beligerantes ou a formação de uma unidade de nível superior”.[4]As guerras setecentistas na Europa classificam-se no primeiro grupo; as Guerras Napoleônicas, no segundo.

Os padrões de negociação da paz dependem da natureza da guerra. Guerras interestatais são seguidas por tratados que preservam os atores envolvidos, mesmo quando impõem pesados castigos sobre os derrotados. Mas a derrota do ator que busca a hegemonia numa guerra imperial implica a supressão do agressor e a restauração dos fundamentos da ordem solapada. A primeira Paz de Paris suprimiu o império de Napoleão, mas esbarrou no problema da restauração da ordem, pois duas das potências vitoriosas nutriam a ambição de

reformar o sistema de acordo com seus interesses expansionistas particulares. A Rússia buscava criar uma “Grande Polônia” sob sua influência exclusiva. A Prússia pretendia reforçar a sua posição na Alemanha em detrimento da Áustria e, especificamente, almejava anexar o Reino da Saxônia. O tratado indicou, em dois artigos secretos, os rumos da futura negociação.

Num deles, consagrava-se o princípio da independência dos estados alemães e a conveniência de sua união sob algum tipo de federação. Num outro, estabelecia-se que “um sistema de real e permanente equilíbrio de poder” seria organizado em Congresso a partir de “princípios determinados pelas Potências Aliadas”. Debaixo dessa linguagem, ocultava-se a decisão de abordar as questões da Polônia e da Saxônia no círculo restrito dos Aliados, com a exclusão da França.

EM BUSCA DO EQUILÍBRIO PERFEITO

Uma carta de Castlereagh, escrita em 25 de outubro de 1814, ao duque de Wellington, que meses depois comandaria as tropas aliadas em Waterloo, delineia a evolução da visão do primeiro-ministro sobre a construção da paz europeia. Originalmente, Castlereagh imaginou um edifício ideal, no qual as potências se dariam por satisfeitas com o essencial para a sua segurança, renunciando a ambições exageradas e perigosas. Logo, porém, percebeu que a Rússia estava menos interessada na estabilidade que na glória e não desistiria de submeter uma Polônia ampliada à sua influência.

A constatação o conduziu a esboçar uma alternativa baseada em alinhamentos estratégicos, que deviam formar os arcabouços do edifício da paz. O desenho preferível consistia num tripé formado por Áustria, Prússia e Grã-Bretanha, escorado nos Países Baixos, de um lado, e nos estados alemães menores, de outro. Esse bloco central funcionaria como “um sistema intermediário entre França e Rússia”.[5]

A visão de uma Prússia forte o suficiente para conter as ambições francesas no espaço alemão, mas alinhada à Grã-Bretanha o suficiente para rejeitar um acerto com a Rússia e abdicar da primazia na Alemanha, padecia do mesmo defeito idealista da solução original. Aos britânicos, engajados na edificação de um império transoceânico, faltava uma compreensão mais clara das motivações das potências continentais. Logo, porém, o gênio político de Castlereagh levou-o a

perceber que a Prússia não trocaria seus interesses pelas concepções britânicas sobre a segurança e que a Áustria jamais desistiria de uma influência significativa sobre os estados alemães.

Um senso de realismo empurrou o britânico para a alternativa do alinhamento da Grã-Bretanha com a França e a Áustria, em oposição ao eixo Rússia-Prússia. O desenho final carecia das qualidades estéticas do tripé intermediário e, num certo sentido, sustentava-se sobre uma paradoxal inversão de alianças. A parceria militar de Waterloo, o lugar da glória conjunta das forças britânicas e prussianas, não seria celebrada, mas renegada na hora da paz.

O paradoxo é evidente, sob a perspectiva criada pelas guerras de coalizão contra Napoleão Bonaparte. Mas o paradigma criado pela guerra carecia de sentido diante dos novos problemas que emergiram após a vitória sobre a França. A construção da paz exigia a elaboração de uma equação distinta, adaptada às regras de um jogo diferente. O alinhamento das potências conservadoras, num lado do tabuleiro, e das potências aquisitivas, no outro, obedecia a uma lógica irrefutável. A associação das primeiras com a França, que só podia almejar um lugar independente no concerto das potências, representava a solução do impasse diplomático.

Essa dinâmica ofereceu à França a oportunidade de desempenhar um papel decisivo, embora limitado, na negociação da paz. Talleyrand não deixou a chance escapar e, habilmente, esgrimiu o conceito de legitimidade em favor dos interesses de sua nação. Circundando o impasse objetivo que separava as potências vitoriosas em dois campos, as narrativas históricas do Congresso de Viena converteram a habilidade diplomática do plenipotenciário francês num dom demoníaco de iludir, dividir e manipular – e assim ergueram o mito de Talleyrand.

Potência derrotada no campo de batalha, tendo cedido todos os territórios conquistados na Paz de Paris, a França acalentava interesses puramente defensivos na mesa de negociações da nova ordem europeia. Ela certamente enxergava receosamente o expansionismo russo na Europa Central, mas, por razões históricas e estratégicas, temia muito mais o espectro do domínio da Prússia sobre os estados alemães. Talleyrand compreendia claramente a posição francesa e sabia que, no fim, os interesses de sua nação favoreciam um alinhamento com a Grã-Bretanha e a Áustria.

Mais do que isso, a sua noção de equilíbrio europeu era mais realista e relativa que a de Castlereagh, pois não estava toldada pelas

reminiscências da aliança militar:

> O equilíbrio geral da Europa não pode ser composto de elementos simples: só pode ser um sistema de equilíbrio parcial. Uma absoluta igualdade de poder entre todos os Estados não apenas jamais existirá como não é necessária para o equilíbrio político e seria, talvez, sob certos aspectos, danosa a esse equilíbrio. A atual situação admite apenas um equilíbrio precário e artificial, que durará somente com a condição de que alguns grandes Estados estejam animados por um espírito de moderação e justiça capaz de preservá-lo.[6]

A *primeira fase* do Congresso de Viena caracteriza-se pela discussão dos procedimentos da negociação. Na diplomacia, forma é conteúdo. Os debates preliminares incidiam diretamente sobre o problema de fundo do equilíbrio geopolítico.

Como interpretar e operacionalizar o artigo secreto do Tratado de Paris que restringia as deliberações principais aos Quatro Grandes, com a exclusão da França e das potências médias e pequenas? Castlereagh chegou a Viena, em 13 de setembro de 1814, disposto a organizar os procedimentos de modo a isolar a Rússia. Para isso, dois dias depois, sugeriu que a direção do Congresso ficasse nas mãos das "seis potências de primeira ordem", isto é, os Quatro Grandes mais França e Espanha. A Prússia, contudo, insistiu no cumprimento literal do artigo secreto.

Castlereagh temia um acerto bilateral entre Prússia e Rússia, e não afastava a hipótese de que a Áustria acabasse cedendo e entrando numa aliança com as duas potências aquisitivas. Ele não renunciava à esperança de um acordo razoável entre os Quatro Grandes, mas se preparava para o pior. Se a Rússia preferisse o vício à virtude, insistindo na sua política polonesa, seria a hora de apelar à França. Significativamente, pouco mais de um mês antes de se instalar na capital austríaca, o plenipotenciário britânico havia instruído Wellington, que servia como embaixador em Paris, a inquirir o governo restaurado francês sobre a sua disposição de eventualmente resistir pela força das armas a uma anexação russa da Polônia.

O impasse entre as propostas britânica e prussiana foi rompido a 20 de setembro, quando os Quatro Grandes desenharam uma solução de compromisso. As quatro potências firmariam um protocolo reservando a si próprias as deliberações sobre as questões territoriais. Os acordos alcançados seriam submetidos depois aos Seis Grandes e, finalmente, aprovados por todo o Congresso. Paralelamente, um comitê composto pelas cinco potências alemãs esboçaria o tratado sobre a Confederação

Germânica. Esse esquema complicado vergou parcialmente sob o ataque de Talleyrand.

O plenipotenciário francês chegou a Viena a 23 de setembro e, uma semana depois, participou, com o representante espanhol D. Pedro Labrador, de uma reunião privada com os Quatro Grandes. Na primeira salva de tiros, Talleyrand indagou o motivo da ausência dos representantes de Portugal e Suécia, também signatários da Paz de Paris. Na segunda, bombardeou a expressão "Aliados", que constava do protocolo preparado pelos anfitriões, indagando se aquilo era ainda a guerra contra Napoleão. Na terceira e decisiva, golpeou a distinção que sustentava a existência dos Quatro Grandes: "Para mim, só existem duas datas e entre elas não há nada. A primeira é 30 de maio, na qual se acordou realizar este Congresso; a segunda é 1 de outubro, proclamada como a abertura do Congresso. Nada que tenha ocorrido nesse intervalo pode existir, sob meu ponto de vista."[7]

O princípio da legitimidade voltava-se contra seus idealizadores. Talleyrand reuniu-se com as pequenas potências e ganhou o apoio delas. Foi mais adiante e exigiu a inclusão da Saxônia nas deliberações sobre a Confederação Germânica. Com essa iniciativa, expôs a operação em curso entre os Quatro Grandes, que estavam dispostos a conceder à Prússia a anexação da Saxônia sob o argumento de que o rei Frederico Augusto traíra os Aliados, permanecendo fiel a Napoleão até a Batalha das Nações. O francês operava com maestria no terreno da legitimidade e não tinha dificuldades em evidenciar a natureza oportunista do argumento. A Prússia não aderira à Terceira Coalizão (1805); a Áustria ficara de fora da Quarta Coalizão, na qual estivera a Saxônia (1806-07); a Rússia e a Prússia permaneceram à margem da Quinta Coalizão (1809). "Traição é, obviamente, uma questão de datas", fulminou.

A lógica estava com Talleyrand, mas, nas palavras de Kissinger, especialista em relações internacionais, "uma inconsistência lógica não é suficiente para dissolver coalizões".[8]Os Quatro Grandes decidiram adiar a abertura do Congresso e aceitaram examinar as pendências no quadro dos Oito Grandes, ou seja, do conjunto dos signatários da Paz de Paris. Mas não esconderam que continuariam a se reunir em sessões privadas e que pretendiam conservar em suas mãos a prerrogativa de deliberar sobre os temas cruciais.

A França não buscava, evidentemente, distribuir o poder de modo mais equitativo entre as grandes e pequenas potências, mas recuperar

seu estatuto de grande potência e inserir-se no "círculo interno" das deliberações. Ela não realizou o intento com a primeira ofensiva, mas acabaria conseguindo-o um pouco mais tarde, na hora da ruptura da unidade dos Quatro Grandes.

A *segunda fase* do Congresso de Viena se desenrola em outubro e início de novembro de 1814, quando os Quatro Grandes investigam cenários de compromisso em torno das reivindicações territoriais russas e prussianas. Nessa fase, evidenciou-se o elo entre as questões da Polônia e da Saxônia e se tornou patente a dificuldade de conciliar o equilíbrio geral europeu almejado pela Grã-Bretanha com o equilíbrio regional na Alemanha que parecia vital para a Áustria. O fracasso das derradeiras tentativas de solução do problema no "círculo interno" das grandes potências acabou por provocar o ingresso da França no núcleo das decisões.

O ácido que dissolvia a unidade das grandes potências era, essencialmente, a exigência russa de uma Polônia reconstituída territorialmente, mas submetida à vontade de Moscou. No seu estilo inconfundível, o czar reclamou o "direito moral" de decidir sozinho sobre o futuro polonês, conduzindo as negociações a um beco sem saída. Se já era difícil conciliar o princípio realista do equilíbrio com o princípio legalista da legitimidade, o que fazer com uma reivindicação pretensamente assentada num desígnio "moral"? Como introduzir a expressão da vontade do czar na moldura legitimista? E, pior, como rejeitar uma pretensão que se exprimia em linguagem estranha aos parâmetros do Congresso sem opor a ameaça do uso da força ao "direito" oriundo do desejo arbitrário?

Castlereagh procurou incessantemente a saída, entregando-se a um infrutífero debate com o czar. No diálogo, entremeado por ameaças veladas e protestos de amizade duradoura, Alexandre esclareceu o sentido da reivindicação russa. A sua Polônia "livre e unificada" seria composta pelo Ducado de Varsóvia, o Estado-cliente criado por Napoleão em 1807 e subordinado formalmente ao rei da Saxônia. Mas a "liberdade" da nova Polônia seria, unicamente, a liberdade de obedecer a vontade de Moscou.

A paciência do britânico foi testada até o fim. O czar oscilava de um lado a outro entre o argumento de seu "dever moral" de restaurar as antigas liberdades polonesas e a fantástica sugestão de que a Polônia submetida à Rússia contribuiria para a segurança europeia. No fim, incapaz de oferecer respostas razoáveis, asseverou que seria inútil

prosseguir, pois o problema tinha uma única solução, em vista do fato de que a Rússia já estava de posse da Polônia.

Prússia e Áustria deveriam ser os principais obstáculos aos planos do czar, pois a restauração da Polônia implicava a renúncia à maior parte dos territórios adquiridos pelas potências centrais nas partições do século XVIII. Contudo, prussianos e austríacos não estavam dispostos a arriscar uma guerra com a Rússia e investigavam outras hipóteses. A Prússia aceitaria uma barganha que lhe desse toda a Saxônia. A Áustria, em tese, poderia receber compensações territoriais na Itália e na Ilíria (faixa costeira do mar Adriático, no noroeste balcânico). Mas os austríacos tendiam a rejeitar os cenários da Europa Central que emergiriam desses acertos.

O problema provocou divisões entre Metternich e seus auxiliares. O primeiro não parecia excessivamente preocupado com o aumento da influência prussiana no espaço germânico, mas se opunha tenazmente à presença russa na Europa Central. O marechal Schwarzenberg, ao contrário, atribuía pouca importância ao destino da Polônia, mas não tolerava a hipótese de surgimento de uma Grande Prússia em terras alemãs.

Naquele ponto, quando já se desenhava o espectro do desastre, Metternich converteu-se no principal obstáculo para o seguimento das negociações. Explorando a hipótese de separar as questões polonesa e saxã, a fim de frustrar os planos russos e prussianos em etapas distintas, o plenipotenciário da Áustria decidiu adoecer durante várias semanas. Durante esse intervalo, Castlereagh começou a mostrar sinais de crescente irritação e sugeriu a seus auxiliares que Metternich havia perdido o senso de direção. Mas a tática do austríaco servia a um claro propósito diplomático e foi revelada abertamente numa confidência dirigida ao representante da Saxônia: “Eu me entrincheirei atrás do tempo e fiz da paciência a minha arma”.[9]A potência em posição mais vulnerável procurava explorar a única força que lhe restava – a necessidade da sua aquiescência para legitimar a ordem em negociação.

A Prússia logo pressentiu o perigo. Se a questão polonesa ganhasse precedência temporal sobre a questão da Saxônia, tudo estaria perdido. Uma Rússia satisfeita não teria motivos para colidir com britânicos e austríacos em nome dos interesses prussianos. Inversamente, uma Rússia frustrada tenderia a recusar concessões territoriais a todas as outras potências. Era preciso assumir a iniciativa e romper o impasse.

A 9 de outubro, Hardenberg apresentou um memorando sugerindo um “sistema intermediário” baseado no tripé formado por Prússia, Áustria e Grã-Bretanha. Essa era a visão original de Castlereagh, mas só funcionaria se a Prússia moderasse a sua ambição de incorporação de toda a Saxônia. Mas isso, precisamente, Hardenberg não se propunha a fazer. Do ponto de vista prussiano, a Saxônia, contígua a seu núcleo histórico e habitada por protestantes, não podia ser substituída por territórios na mais distante e católica Renânia. Contudo, também não lhe servia a iminente transformação da Áustria em protetora dos pequenos estados alemães. O memorando tentava contornar a dificuldade pela promessa de cooperação permanente com a Áustria nos assuntos alemães.

A encruzilhada prussiana pode ser sintetizada do seguinte modo. Uma aliança com a Rússia podia, eventualmente, garantir-lhe a Saxônia, mas com certeza abalaria suas relações com britânicos e, sobretudo, provocaria o alinhamento futuro dos pequenos estados alemães com a Áustria. Uma aliança com a Áustria talvez evitasse a perda de suas possessões polonesas, mas o preço a pagar seria a renúncia à Saxônia. Hardenberg queria o melhor dos dois mundos – e, agindo assim, abria um flanco diplomático pelo qual Metternich logo se insinuou.

O austríaco reagiu ao memorando prussiano por meio de notas dirigidas a Hardenberg e Castlereagh. Os textos formavam uma teia cuidadosamente urdida. A Áustria admitia a anexação prussiana da Saxônia, mas, antes, oferecia uma exposição que a esvaziava de legitimidade e, depois, cercava-a de condicionalidades. Nas notas, Metternich enfatizava que o rei da Saxônia era um “governante legítimo” e apontava os desequilíbrios que o desaparecimento do reino produziria na arquitetura da Confederação Germânica. A relutante aquiescência austríaca dependia de pequenos ajustes territoriais no Reno e no sul da Alemanha, mas sobretudo de que se conseguisse barrar os planos do czar na Polônia.

A armadilha tinha dois componentes. O primeiro mirava a consistência de princípios: a invocação da legitimidade, que seria a arma comum para conter as ambições polonesas da Rússia, era contraditória com a anexação prussiana da Saxônia. O segundo mirava o desenrolar das negociações: a Prússia só teria a Saxônia se a aliança antirrussa alcançasse sucesso no objetivo de salvar a Polônia. No fim das contas, a Prússia estava condenada a perseguir uma meta que não

tinha suporte moral e, para isso, devia entrar em choque com a Rússia.

Cego pela oportunidade aparente, Hardenberg concordou com as condições postas por Metternich. Sobre essa base, que lhe pareceu sólida, Castlereagh tomou a decisão de romper o impasse. A 23 de outubro, as três potências apresentaram ao czar uma proposta de acordo envolvida nos trajes de um ultimato. A Polônia podia ser reconstituída como Estado independente, recuperando os territórios perdidos nas partições, ou ser reduzida a uma entidade negligenciável, com a consagração dos antigos tratados de partição, mas não se tornaria um Estado-cliente da Rússia. Se o czar não aceitasse uma dessas soluções, os três apelariam ao conjunto do Congresso, arguindo o princípio da legitimidade.

Alexandre reagiu tempestuosamente ao ultimato e chegou até a desafiar Metternich para um duelo. Em seguida, apelou diretamente aos monarcas austríaco e prussiano, pedindo-lhes que desautorizassem seus plenipotenciários. Ele nada conseguiu com Francisco I, mas recebeu a solidariedade do rei Frederico Guilherme III, da Prússia, que admirava o czar e nutria sentimentos de gratidão pelo apoio russo na hora da derrota frente a Napoleão. A 5 de novembro, na presença do czar, o soberano ordenou a Hardenberg que recuasse do ultimato e desistisse de negociar às costas da Rússia.

A ORDEM RESTAURADA

A interferência do soberano colocou um ponto final na frente antirrussa e, de modo geral, destruiu as esperanças depositadas no "sistema intermediário" das três potências. A equação da paz europeia não tinha solução no quadro das relações entre os Quatro Grandes. A França, finalmente, seria chamada a ingressar no núcleo central de decisões.

A *terceira fase* do Congresso iniciou-se com o desmanche da coalizão que fez a guerra contra Napoleão. Durante três meses, a paz havia sido imaginada como um produto da guerra e Castlereagh entregara-se ao exercício de esboçar a ordem europeia como um arranjo entre a potência insular e as duas potências da Europa Central que compartilhavam o espaço alemão. O projeto do bloco central assentado no eixo Prússia-Áustria e apoiado pela Grã-Bretanha representava uma solução perfeita para o problema do equilíbrio geral, mas só poderia ser

erguido sobre o alicerce de uma compreensão comum a respeito do equilíbrio alemão. Na falta dessa compreensão comum, a solução perfeita não passava de uma quimera. Isso não impedia que se alcançasse a paz, mas exigia um novo paradigma.

"O Congresso dança, mas não anda". A tirada célebre do príncipe de Ligne, aristocrata, oficial militar e refinado cronista, é uma falsa síntese do estado das coisas no final de 1814. Depois da interferência do rei da Prússia, Metternich fechou o círculo de sua manobra, instando Hardenberg a solicitar diretamente ao czar um recuo na questão polonesa, mas Alexandre só admitiu fazer de Cracóvia e Thorn cidades livres. Sob a aparência da paralisia, algo crucial havia ocorrido: a reintrodução do princípio da legitimidade como base moral insubstituível para um acordo geral.

O princípio não podia ser dividido. Se a Prússia não reconhecia um direito russo sobre a Polônia, não devia esperar que Áustria e Grã-Bretanha reconhecessem seu alegado direito sobre a Saxônia. Mas a coerência, em si mesma, não oferece soluções para questões de poder. Ela precisa estar apoiada numa articulação de potências capaz de impor uma vontade coletiva. Essa condição só seria preenchida pela adição da França ao "Concerto Europeu".

Desde a Paz da Westfália, a manutenção de uma Alemanha fragmentada havia se tornado um objetivo permanente dos franceses. A França pouco se importava com o destino da Polônia, mas interpretava a hipótese de anexação da Saxônia pela Prússia como uma ameaça a seus interesses vitais de segurança. Talleyrand percebeu que a defesa dos objetivos franceses na Alemanha implicava a rejeição do avanço russo sobre a Polônia – e abraçou o discurso da legitimidade. Nos dias 19 e 26 de dezembro, em duas notas, o plenipotenciário francês declarou que o princípio da legitimidade exigia a restauração de Frederico Augusto no trono saxão e informou que os pequenos estados alemães encaminhariam ao Congresso uma nota coletiva em defesa da Saxônia.

Com a emissão das notas, Talleyrand insinuou-se no "círculo interno" de decisões. A ocasião apareceu quando Hardenberg imaginou uma manobra desesperada, que consistiria em ceder territórios prussianos no Reno ao rei saxão, em troca da anexação da própria Saxônia. Diante da dificuldade de estabelecer uma troca equivalente, Castlereagh propôs a criação de um Comitê Estatístico para produzir informações sobre a população dos diversos territórios que haviam sido submetidos a

Napoleão. Em seguida, junto com Metternich, impôs a presença de um delegado francês no comitê.

Três dias depois da segunda nota, cada vez mais convicto de que sua manobra desesperada também seria rechaçada, um enraivecido Hardenberg proclamou que a Prússia entenderia a negativa de sua exigência como declaração de guerra. Agastado, Castlereagh replicou que, assim sendo, não restaria alternativa senão romper o Congresso. Era a hora de Talleyrand, que a agarrou sem hesitação, propondo a britânicos e austríacos que firmassem uma aliança secreta contra a Prússia e a Rússia.

O tratado foi assinado a 3 de janeiro de 1815. Numa série de artigos sucintos, o documento estipulava um compromisso de defesa comum, dispunha sobre o número de tropas que cada parte ofereceria e estabelecia que um hipotético ataque aos Países Baixos ou a Hanover seria interpretado como um ataque à Grã-Bretanha. Numa carta ao rei Luís XVIII, Talleyrand resumiu o sentido da nova aliança: "a Coalizão se dissolveu".[10]

Rumores sobre a existência do tratado logo correram entre os diplomatas em Viena. A aliança das três potências era, sobretudo, um blefe. Esgotados pelas guerras, franceses e austríacos não possuíam os meios militares para honrar o papel assinado. A opinião pública britânica não toleraria uma guerra em nome dos destinos da distante Polônia ou da quase irrelevante Saxônia. Mas – e isso fazia toda a diferença – Prússia e Rússia não se encontravam em situação mais favorável para empreender uma nova guerra. Naquelas circunstâncias, a ameaça ao recurso da força representava um substituto eficiente à força indisponível.

Os primeiros sinais de que as peças de fato se moviam no novo tabuleiro apareceram quando o czar, aconselhado por Francisco I, moderou sua posição e, pela primeira vez, sugeriu arranjos territoriais na Polônia. No dia 31 de dezembro, Metternich e Castlereagh propuseram formalmente que Talleyrand fosse admitido nas reuniões dos Quatro Grandes. A Prússia estava isolada e abria-se o caminho das barganhas territoriais que resultariam no tratado de paz.

Na hora das decisões cruciais, Castlereagh revelou a visão e a coragem dos estadistas. O britânico encontrava-se em posição singular, entre os plenipotenciários de Viena. O czar decidia sozinho, em nome da Rússia, e comprazia-se desautorizando quase diariamente seu próprio ministro, o conde Nesselrode. Hardenberg agia em consonância

com a vontade do rei da Prússia. Metternich e Talleyrand funcionavam como verdadeiros plenipotenciários, mas mantinham estreito contato com os soberanos de seus países. O britânico, porém, representava um governo sujeito ao poder do Parlamento, que por sua vez oscilava ao sabor dos humores da opinião pública. As instruções que recebeu eram de permanecer sempre fiel à Coalizão das quatro potências. Quando articulou a aliança com austríacos e franceses, Castlereagh desafiou essas instruções, assumindo pessoalmente todos os riscos.

A experiência histórica e a situação insular da Grã-Bretanha embasavam uma posição tradicional de não envolvimento nas disputas territoriais da Europa continental. De acordo com essa tradição, o objetivo britânico em Viena resumia-se em restaurar o equilíbrio geral europeu. O mérito de Castlereagh foi perceber que a posição de seu país, expressa nas instruções que recebia do governo, não era suficiente para romper o impasse: a paz europeia dependia não só do equilíbrio geral, mas também do equilíbrio na Europa Central e na Alemanha.

Castlereagh trabalhou incessantemente nos detalhes das negociações territoriais. Foi a sua perseverança que frustrou a tentativa final da Prússia de transferir o rei saxão para a Renânia e, paralelamente, uma manobra austríaca para assegurar à Saxônia o controle sobre a fortaleza de Torgau, no rio Elba. À medida que a Prússia recuava na questão da Saxônia, o czar mostrava-se mais maleável e oferecia concessões na questão da Polônia.

A *quarta fase* do Congresso foi a negociação final, iniciada a 28 de janeiro, a partir de uma proposta formulada por Metternich. O ministro austríaco delineou as bases do tratado ao sugerir que Áustria e Prússia deveriam aceitar parte das reivindicações russas na Polônia e parte das reivindicações prussianas na Saxônia. O czar não teria a sua "Grande Polônia", mas conseguiria um Estado-cliente polonês. O rei saxão teria um país independente, mas amputado pela transferência de territórios para a Prússia.

No início de fevereiro, o Comitê de Redação começou a preparar o texto do tratado. A Áustria conservou a província polonesa da Galícia, com capital em Lvov, enquanto a Prússia reteve a de Poznan. Cracóvia, com as terras adjacentes, foi declarada "cidade livre". As áreas remanescentes do Ducado de Varsóvia se tornariam o Reino da Polônia. O novo Estado polonês, proclamado em junho, ganhou uma constituição que lhe assegurava independência formal, mas atribuía a

condução de sua política externa ao Império Russo. O documento constitucional apresentava-se como uma concessão de Alexandre I ao povo polonês e o reino era descrito como um patrimônio hereditário da dinastia russa. A "Polônia do Congresso", como ficou conhecido o Estado-cliente, logo se viu privada das aparências de soberania e passou a ser governada por um comissário do czar.

No arranjo polonês, a maior concessão foi feita pela Prússia, que abriu mão do controle de Varsóvia. A sua compensação foi receber dois quintos da Saxônia, além da Pomerânia sueca, do Ducado da Westfália e de parte da margem esquerda do Reno. Como resultado, converteu-se no poder hegemônico do norte alemão, o que lhe serviria de plataforma para liderar, nas décadas seguintes, o processo da Unificação Alemã.

A Áustria, por sua vez, perdeu poder no espaço alemão, mas obteve quase tudo o que desejava no sul. Além de Salzburgo e do Tirol, obteve territórios na Itália e nas províncias da Ilíria, ao longo da costa do Adriático. Essas compensações reafirmaram o seu estatuto de grande potência europeia, mas acentuaram a natureza heterogênea do antigo império. Na segunda metade do século XIX, o poder de Viena seria ferido de morte pela ascensão dos nacionalismos italiano e sérvio.

Enquanto o tratado era redigido, Castlereagh foi chamado a retornar a Londres, a fim de defender a política externa do gabinete conservador, que se encontrava sob fogo cerrado da oposição parlamentar. Antes de deixar a capital austríaca, a 14 de fevereiro, ele apresentou o duque de Wellington como novo plenipotenciário britânico e informou ao seu governo que o edifício da paz estava praticamente concluído.

Na Europa restaurada em Viena, emergia um sistema apoiado sobre a potência insular (Grã-Bretanha), duas potências centrais (Prússia e Áustria), uma potência oriental (Rússia) e uma potência ocidental (França). A segurança britânica baseava-se no equilíbrio entre as potências continentais e nos arranjos que originaram um Estado unitário nos Países Baixos e eliminaram a influência francesa na península Ibérica (veja o mapa).

A Europa do Congresso de Viena (1815).

Os interesses de segurança da Grã-Bretanha foram definidos desde o início por Castlereagh. Sob o patrocínio britânico, criou-se um Reino da Holanda que abrangia as províncias da Bélgica e funcionava como barreira às ambições francesas na região. A fim de conseguir a adesão dos católicos belgas ao novo Estado, o Ato de União garantiu liberdade religiosa e direitos iguais de comércio. Esse documento figura como marco inicial da concessão de direitos às minorias nas relações internacionais. Castlereagh tentou ir mais longe, costurando um laço dinástico entre a Grã-Bretanha e a Holanda. O projeto, porém, dependia do matrimônio entre a princesa Charlotte, herdeira da coroa britânica, e o príncipe de Orange, que foi frustrado por vontade de Charlotte. O recuo da princesa decorreu de intrigas palacianas e parlamentares, mas também de uma constrangedora bebedeira do príncipe num jantar de gala em Londres.

Na península Ibérica, a Grã-Bretanha firmou um tratado com a Espanha que continha uma cláusula secreta proibindo o estabelecimento de laços dinásticos entre a Coroa espanhola e a francesa. As ambições britânicas eram maiores, mas esbarraram no

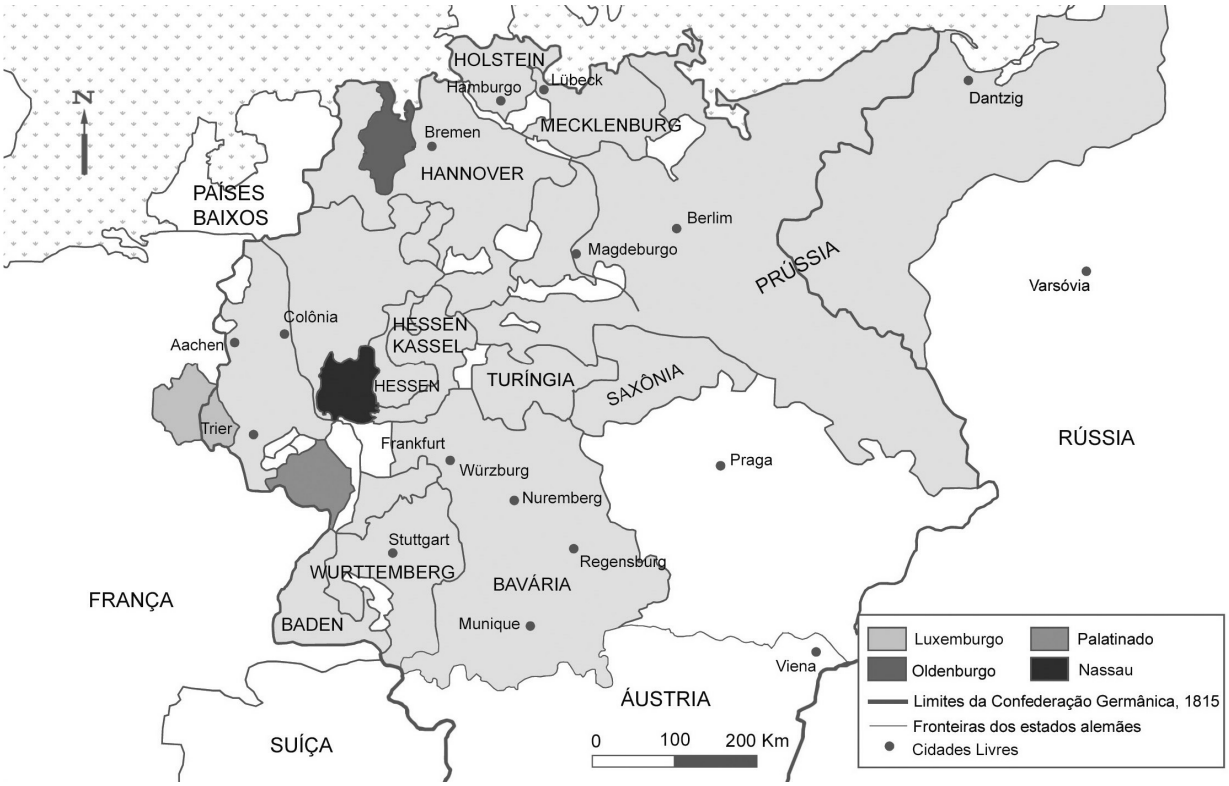
obstáculo instransponível personificado em D. Pedro Labrador. Pomposo, desagradável e turbulento, o representante espanhol formulou incontáveis pleitos fantásticos e conseguiu a proeza de ser rejeitado pelos plenipotenciários de todas as potências, inclusive por Talleyrand, que pretendia inicialmente utilizá-lo para forçar a porta das reuniões fechadas dos Quatro Grandes.

A "questão alemã" tinha significados diferentes para os diversos atores políticos reunidos no Congresso de Viena. Sob a perspectiva britânica, como foi dito, tratava-se apenas de remodelar a obra da Paz da Westfália de modo que surgisse uma massa geopolítica suficientemente robusta para conter a França. Não interessava a Castlereagh os detalhes sobre a estrutura política da entidade alemã, que foram deixados a cargo do Comitê Germânico.

Prússia e Áustria, as grandes potências diretamente interessadas na forma da entidade alemã, compartilhavam o desejo de sabotar os projetos de criação de uma federação dotada de um governo central efetivo. Não foi difícil fazê-lo, pois os nacionalistas e liberais alemães careciam de propostas nítidas e esbarravam na oposição dos príncipes germânicos, que se recusavam a abdicar de seus privilégios tradicionais.

Ao longo de meses, o Comitê Germânico examinou e rejeitou inúmeras soluções complexas. Na sua configuração final, criada pela fuga de Napoleão da ilha de Elba e pelo imperativo da unidade contra a nova ameaça militar, o Comitê ganhou a presença de todos os estados alemães, inclusive os príncipes e cidades livres. Nessa moldura intrincada de interesses divergentes, as decisões refletiram o mínimo denominador comum. Em junho de 1815, os esgotados negociadores acordaram na formação de uma Confederação de 38 estados, reunidos sob um parlamento federal sediado em Frankfurt e presidido pela Áustria.

Confederação Germânica (1815).



A Confederação Germânica conservava reminiscências medievais, expressas nos pequenos estados e nas cidades livres, mas servia como moldura para o equilíbrio entre Prússia e Áustria, que possuíam partes de seus territórios no interior dos limites da entidade alemã. Os estados médios deveriam servir para estabilizar o conjunto, que não contava com um governo federal efetivo (veja o mapa).

Metternich foi muito criticado por aceitar essa solução para a “questão alemã”. Schwarzenberg, especialmente, sonhava com a reconstituição do Sacro Império Romano, tendo Viena por capital. Mas o plenipotenciário austríaco não acreditava na hipótese de uma futura unificação dos estados alemães sob os auspícios da Prússia e apostava num sistema germânico de equilíbrio. Seu erro refletia uma personalidade política clássica, setecentista, incapaz de antever a força devastadora do nacionalismo e as vantagens econômicas que a extensão territorial ofereceria na era da indústria moderna.

O SÉCULO DE VIENA

Na manhã de 7 de março de 1815, um mensageiro entregou a Metternich o despacho do consulado em Gênova que informava sobre a fuga de Napoleão. Seis dias mais tarde, uma declaração conjunta das oito potências signatárias da primeira Paz de Paris proclamou guerra a

Napoleão. Mesmo depois que o imperador retomou Paris, na noite de 20 de março, a guerra não era à França, mas ao homem que personificava a ameaça à Europa restaurada.

A unidade instantânea revelava a força da ordem negociada em Viena. No 18 de junho, dias após a assinatura solene do Ato Final do Congresso de Viena, as forças prussianas e britânicas bateram Napoleão em Waterloo e Luís XVIII beneficiou-se de uma segunda Restauração. Os "cem dias" da última guerra napoleônica ofereceram a Castlereagh um alerta: a Grã-Bretanha não poderia se conceder o luxo de um novo período de esplêndido isolamento.

A 26 de setembro, por iniciativa do czar, surgiu a Santa Aliança, que reunia os soberanos de Rússia, Prússia e Áustria. A 20 de novembro, por iniciativa britânica, constituiu-se a Quádrupla Aliança. Os dois sistemas políticos atribuíam-se a missão de zelar pela ordem edificada em Viena, mas representavam leituras diferentes do significado dessa ordem.

A Santa Aliança nasceu da exaltação mística de Alexandre, que se propunha a criar uma ordem perfeita, estruturada pelos preceitos do cristianismo e liderada por ele mesmo. De acordo com o primeiro esboço da proclamação, soberanos e povos deveriam se congraçar numa comunidade cristã regulada pela cooperação entre as dinastias. O programa da aliança previa a substituição do sistema internacional vigente por "uma ordem das coisas baseada nas verdades sublimes da religião eterna do nosso Salvador". A irrealidade era tamanha que, no círculo de ministros austríacos, Metternich indagou jocosamente se o projeto deveria ser debatido no governo ou no confessionário.

Mas Metternich encontrou virtudes práticas na proposta do czar, que podia se converter num seguro externo contra as perigosas "ideias francesas", e reescreveu a proclamação em termos mais palatáveis. Na versão reformada, a Santa Aliança seria uma coligação de dinastias engajadas na prevenção de surtos revolucionários e na perenização da ordem "legítima". Diversos reis e príncipes aderiram ao documento, que alarmou a opinião liberal europeia.

A Quádrupla Aliança nasceu da convicção de Castlereagh de que o "Concerto Europeu" só sobreviveria pela ação das potências coligadas. Essa ação se desenvolveria por meio do sistema de conferências, nas quais as grandes potências preservariam a ordem erguida em Viena. Na avaliação de Kissinger, a aliança "representou uma ambígua mistura do conceito de relações internacionais de um poder insular e do

conhecimento dos elementos constitutivos da estabilidade por um estadista com uma visão europeia".[11]

O sistema produziu as conferências de Aix-la-Chapelle (1818), Carlsbad (1819), Troppau (1820), Laybach (1821) e Verona (1822), mas sofreu rápido desgaste. A fricção refletia, antes de tudo, as concepções conflitantes de Castlereagh, que o concebera como fundamento do equilíbrio de poder, e de Alexandre, que o interpretava como instrumento político de sua Santa Aliança. Em 1820, quando o czar ameaçou enviar tropas para reprimir a revolução liberal espanhola, as duas visões colidiram e o britânico declarou sua oposição às tentativas de intervenção nos negócios internos de outros estados. O fracasso em Troppau foi seguido por um desastre maior em Laybach, quando o governo britânico protestou contra a expedição de forças austríacas e russas à Itália.

O suicídio de Castlereagh, em agosto de 1822, às vésperas da conferência de Verona, acelerou o desfecho inevitável. George Canning, seu substituto no ministério do Exterior, expressara mais de uma vez uma opinião muito desfavorável ao envolvimento perene da Grã-Bretanha nos assuntos continentais provocado pelo sistema de conferência. Canning, ao contrário de Castlereagh, pretendia alinhar seu país às correntes nacionalistas e liberais que começavam a mudar o panorama da política europeia. Além de tudo, ele desprezava Metternich – "o maior mentiroso da Europa, talvez do mundo civilizado" – e queria se desvencilhar rapidamente da sombra da Santa Aliança. Assim, disposto a traçar uma fronteira definitiva, declarou à Conferência de Verona que a Grã-Bretanha não interviria, em hipótese nenhuma, nos assuntos espanhóis.

Nos anos seguintes, o governo britânico declinou convites para novas conferências das grandes potências. No final de 1824, reconheceu a independência das colônias espanholas na América e, em 1825, sem consultar os Aliados, reconheceu a independência do Brasil. A Grande Aliança estava morta. Seu epitáfio foi pronunciado por Canning, no discurso ao parlamento de dezembro de 1826: "Eu chamei o Novo Mundo a existir a fim de reconfigurar o equilíbrio do Velho Mundo".[12]

Metternich integrara o projeto de união das dinastias cristãs de Alexandre à visão de Castlereagh sobre o equilíbrio geopolítico da Europa. O Sistema de Metternich, ou seja, a ordem europeia baseada no princípio da legitimidade e nas conferências da Grande Coalizão, entrou

em crise terminal apenas uma década depois do Congresso de Viena. As revoluções liberais de 1830 e a Primavera dos Povos de 1848 removeram o pouco que restava do legitimismo de 1815.

De um ponto de vista histórico, a Grã-Bretanha foi a grande vencedora do Congresso de Viena. Castlereagh tinha plena consciência disso, mesmo sem conseguir o reconhecimento da opinião pública no seu país. Os britânicos alcançaram o seu objetivo geral – a edificação de uma ordem equilibrada e amparada no consenso – e praticamente todos os seus objetivos específicos de segurança. Apresentando o Ato Final do Congresso ao Parlamento, Castlereagh cotejou-o com o Plano Pitt, evidenciando a extensão e o significado do que conseguira.

A Grã-Bretanha só não alcançou sucesso na tentativa de realizar o objetivo de extinção do tráfico de escravos. Sob pressão permanente de William Wilberforce e de uma opinião pública fortemente engajada nessa causa moral, Castlereagh ergueu a bandeira do fim do comércio de seres humanos em todas as ocasiões. Prússia, Rússia e Áustria, que não tinham interesse direto no negócio do tráfico, curvaram-se à vontade britânica. Holanda, Dinamarca e Suécia seguiram o mesmo caminho em troca de concessões diplomáticas significativas. A questão da abolição do tráfico tornou-se tema de negociação num comitê exclusivo, constituído pelos oito signatários da primeira Paz de Paris, mas Espanha, Portugal e França ergueram uma barreira instransponível diante de proposta de proibição global e compulsória do comércio escravista. A 8 de fevereiro de 1815, o comitê aprovou uma declaração genérica de condenação do tráfico, que foi incorporada ao Ato Final.

A obra do Congresso de Viena revelou-se muito mais duradoura que o princípio legitimista. A ordem europeia baseada no equilíbrio pluripolar sobreviveu à dissolução do Sistema de Metternich e, com ajustes importantes, porém periféricos, perdurou até a Unificação Alemã, em 1871. Nesse intervalo, a Grã-Bretanha alcançou o ápice de seu poder, beneficiando-se da estabilidade na Europa para construir o império e assentar os pilares de um mercado mundial.

A crise da ordem de Viena, anunciada pela Unificação Alemã, desaguou finalmente na guerra geral de 1914. Mas a força da política de equilíbrio, consagrada em 1815, revelou-se mesmo no fim do turbilhão que devastou a Europa e inaugurou tragicamente o século XX. Às vésperas da inauguração da Conferência de Paris de 1918, o Ministério do Exterior britânico encomendou uma História do Congresso de Viena para orientar os seus diplomatas na hora de uma nova restauração.

NOTAS

[*] N.E.: Sobre esse assunto, ver também o capítulo “Guerras Napoleônicas” em *História das guerras* (São Paulo: Contexto, 2006.)

[1] Citado em Henry Kissinger, A world restored, London, Weidenfeld & Nicolson, 1999,p. 12.

[2] Citado em Harold Nicolson, The Congress of Vienna: a study in allied unity, 1812-1822, New York, Grove Press, 1946, p. 234.

[3] Paz e guerra entre as nações, Brasília, UnB, 1986, p. 193.

[4] Op. cit., p. 223.

[5] Citado em Harold Nicolson, op. cit., p. 121.

[6] Citado em Harold Nicolson, op. cit., pp. 154-5.

[7] Citado em Harold. Nicolson, op. cit., pp. 141-2.

[8] Op. cit., p. 152.

[9] Citado em Henry Kissinger, op. cit., p. 156.

[10] Citado em Harold Nicolson, op. cit., p. 177.

[11] Henry Kissinger, op. cit., p. 185.

[12] Citado em Harold Nicolson, op. cit., p. 273.

BIBLIOGRAFIA

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: UnB, 1986.

BARTLETT, Cristopher J. *Castlereagh*. London: Macmillan, 1966.

HAAS, Mark L. *The ideological origins of great power politics, 1789-1989*. Cornell University Press, 2005.

ISRAEL, Fred L. (ed.). Congress of Vienna. *Major peace treaties of modern history*. New York: Chelsea House, 1967.

KISSINGER, Henry. *A world restored:* Metternich, Castlereagh and the problems of peace (1812-1822). London: Weidenfeld & Nicolson, 1999.

_____. *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.

MANDELBAUM, Michael. *The fate of nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

NICOLSON, Harold. *The Congress of Vienna:* a study in allied unity, 1812-1822. New York: Grove Press, 1946.

PALMER, Alan. *Metternich*: a biography. New York: Harper & Row, 1972.

SPIEL, Hilde. *The Congress of Vienna*: an eyewitness account. Philadelfia: Chilton Book, 1968.

該地方官公文往來令英人按照下條開敘之例清楚交納
貨稅鈔餉等費

一因英國商船遠路涉洋往往有損壞須修補者自應給予
沿海一處以便修船及存宇所用物料今

大皇帝准將香港一島給予英國
君主暨嗣後世襲主位者常遠主掌任便立法治理

一因

欽差大臣等於道光十九年二月間將英國領事官及民人等強留
粵省禁以死罪索出鴉片以為贖命今

大皇帝准以洋銀六百萬圓償補原價

一凡英國商民在粵貿易向例全歸額設行商亦稱公行者
承辦今

大皇帝准其嗣後不必仍照向例凡有英商等赴各該口貿易者勿
論與何商交易均聽其便且向例額設行商等內有累欠英
商甚多無措清還者今酌定洋銀三百萬圓作為商欠之數
由中國官為償還

一

欽差大臣等向英國官民人等不公強辦致須撥發軍士討求伸理

TRATADO DE NANQUIM (1842)

Maria Helena Valente Senise

Ao longo de séculos, a relação da China com os povos do Ocidente foi pautada por solene distanciamento. Um episódio exemplar a esse respeito é a visita do embaixador britânico lorde Macartney à China em 1793. Sua missão era obter condições favoráveis à expansão do comércio entre a Grã-Bretanha e o imenso mercado chinês. Para tanto, viajou acompanhado de grande comitiva, da qual faziam parte soldados, mercadores, sábios, artistas e professores que conheciam o idioma chinês. A infinidade de presentes enviados pela Coroa britânica ao imperador Quianlong[1] extrapolava o mero ato de cortesia adequado a essas ocasiões, para se constituir num enorme mostruário do gênio industrial dos britânicos. A comitiva de Macartney fez rápida escala em Cantão, de onde rumou para o norte, ancorando em Tianjin. Dali, seguiu por terra, escoltada, e finalmente, após nove meses, chegou a Pequim, sede do governo imperial.

No entanto, a obediência a códigos culturais muito diferentes criou um impasse: lorde Macartney recusou-se terminantemente a agir de acordo com o protocolo da Corte chinesa e fazer o *kowtow*, ritual que impunha ao visitante a necessidade de se prostrar diante do imperador, tocando o chão com a testa por três vezes. Existem versões diferentes para o episódio e a mais aceita é que, após negociações que levaram três meses, o britânico foi recebido com cortesia pelo imperador, diante do qual apenas curvou-se sobre um dos joelhos, tal como fazia frente a seu próprio soberano europeu. Quianlong e seu ministro Henshen finalmente se dispuseram a ouvir as reivindicações do emissário ocidental: autorização para instalar um corpo diplomático britânico em Pequim; fim do restritivo sistema do porto único de Cantão e abertura de mais portos chineses ao comércio ocidental; revisão do valor das tarifas alfandegárias, consideradas abusivas pelos britânicos.

Todo esforço inglês, porém, não foi compensado: nenhuma das reivindicações chegou a ser atendida pela China. Macartney foi feito portador de uma correspondência de Quianlong a Jorge III, cujo escopo

pode-se bem avaliar por meio do trecho que se segue:

> Nunca demos valor a artigos engenhosos, nem temos a menor necessidade das manufaturas de seu país. Portanto, ó rei, no tocante à vossa solicitação de enviar alguém para permanecer na capital, ao mesmo tempo que não estais em harmonia com os regulamentos do Império Celestial, sentimos também que isso não trará nenhuma vantagem para o vosso país.[2]

Consta que Macartney viajou por terra até Cantão, para dali embarcar de volta ao Ocidente. Aproveitou essa jornada pelo interior da China para conhecer melhor o império e seus habitantes, registrando num diário suas impressões. Os escritos, embora deixem claro seu respeito pela cultura chinesa, advertem que é inútil a resistência dos chineses à ampliação dos contatos com o Ocidente, pois não se pode "deter o progresso do conhecimento humano".[3]

Nos anos que se seguiram, a China continuou restringindo o comércio com os ocidentais ao porto de Cantão, enquanto os britânicos trataram de adotar formas mais agressivas para quebrar a resistência do Império do Meio ao comércio com o Ocidente.

O MILENAR IMPÉRIO CHINÊS

A história milenar da China remonta a cerca de 3.000 a.C. Nessa época, formou-se na planície do rio Huang Ho (Amarelo) o importante núcleo populacional que iria compor, com o Egito, a Índia e a Mesopotâmia, o grupo das chamadas "civilizações dos grandes rios", com sociedades e Estados formalmente organizados. Enquanto as três últimas foram alvos de invasões periódicas e acabaram por se tornar permeáveis ao contato com o mundo mediterrâneo, a China manteve-se afastada do Ocidente por um período bastante longo, estendendo sua civilização pelas terras do interior da Ásia. Com isso, sustentou um Estado centralizado e atravessou séculos ancorada em antigas tradições culturais.

Sua peculiar concepção de poder político e de Estado assumiu contornos mais definidos na dinastia Han (206 a.C. a 220 d.C.) com base nos ensinamentos de Confúcio. A responsabilidade social de todos os indivíduos, o respeito aos ancestrais, a importância da lealdade e a honestidade no trato dos assuntos do Estado foram alguns dos princípios confucianos adotados, justificados por garantirem a harmonia, a justiça e a ordem no Império do Meio – o *Zhong Guo*. A doutrina de

Confúcio, registrada por seus discípulos, tornou-se matéria obrigatória nos exames públicos adotados pelo governo imperial para a escolha de magistrados e funcionários do governo, prática que se estendeu pelos séculos subsequentes. Os funcionários mais graduados acabaram compondo uma espécie de elite governamental, os mandarins, com grande poder no império.

Ao longo do tempo, várias dinastias ocuparam o trono chinês. Períodos de paz e unidade imperial alternaram-se com épocas conflagradas por disputas regionais ou invasão de outros povos. Porém, os fundamentos gerais do governo e da sociedade chineses acabavam sendo restabelecidos, mesmo após as crises mais devastadoras, como, por exemplo, a invasão dos mongóis,[4]que, depois de muita violência e destruição, acabaram reorganizando o império e fundando a dinastia Yuam, que governaria a China por quase cem anos (1279-1367).

Em 1368, os mongóis foram apeados do poder e a supremacia dos chineses étnicos foi restabelecida, com a dinastia Ming. Em 1402, Yongle assumiu o trono após uma sangrenta disputa sucessória e, para se legitimar no poder, deu início a uma série de obras de grande impacto, como a mudança da capital do império de Nanquim para Pequim e a construção da Cidade Proibida. Para recuperar as finanças do Estado, afetadas negativamente pelos anos de convulsão interna, o novo governante procurou reativar a antiga Rota da Seda e incentivar a abertura de novos contatos comerciais. A China, então, finalmente se aventurou para além da navegação costeira.

Sob o comando do almirante Zheng He, funcionário de confiança do imperador, foi construída uma enorme frota que realizou sete longas expedições navais, entre 1405 e 1433, ao longo do Pacífico, do Índico e da costa africana. Alguns estudos recentes indicam que o almirante teria ido ainda mais para o oeste, além do Cabo da Boa Esperança, e alcançado a América.[5]Essas enormes expedições eram compostas por dezenas de navios e milhares de soldados e tripulantes e, seguindo as ordens do imperador, procuravam demonstrar o poderio marítimo chinês para atrair o respeito dos povos “bárbaros”. O alto investimento dessas viagens foi compensador, carreando imensas riquezas para o tesouro chinês, já que o Estado detinha o monopólio sobre todas as transações comerciais realizadas.

Porém, após a morte de Yongle, a política imperial gradativamente retomou o viés isolacionista. Em 1433, durante o reinado de Xuande, o almirante Zheng He fez sua última expedição. Depois disso, a frota

naval e os estaleiros chineses foram destruídos, pois a expansão marítima e os contatos comerciais com o exterior passaram a ser considerados um risco para a integridade do império. A China voltou a fechar-se sobre si mesma e abandonou a navegação em alto-mar, mantendo apenas frotas para a defesa da costa.

Pouco tempo depois de as viagens chinesas em alto mar terem sido proscritas pelos Ming, os primeiros navegadores portugueses chegaram aos mares ao sul da China. Após quase um século de experiências em navegação oceânica, os portugueses lograram alcançar os mares do Extremo Oriente em 1511. Naquele ano, tomaram Malaca, o que, nas palavras do historiador Charles Boxer, "propiciou aos portugueses o maior centro distribuidor de especiarias indonésias, assim como uma base naval que controlava o gargalo entre o Índico, o mar de Java e a China Meridional".[6]Como os portugueses já tinham tomado Ormuz (no golfo Pérsico) e Goa (na costa ocidental indiana), essa nova conquista lhes permitiu mais amplo domínio sobre as trocas comerciais entre o Ocidente e Oriente, ao longo do século XVI.

Mas, quando os lusitanos tentaram estabelecer contato com o Império Chinês, em 1517, já não foram tão bem-sucedidos. Uma série de desinteligências, por conta do desconhecimento mútuo da língua, da cultura e dos costumes, levou a pique a primeira tentativa portuguesa de aproximação. Somente em 1557 os portugueses receberiam autorização para se instalar na pequena península de Macau, no sudoeste da China, após terem dado combate a piratas japoneses que infestavam a região. Como se tratava de um ponto estratégico, no contexto do grande fluxo comercial do Extremo Oriente, os portugueses concordaram em pagar uma espécie de arrendamento, o "foro do chão", e se submeter à autoridade do mandarim da região, preposto do imperador.

Apesar disso, foi um arranjo vantajoso para os portugueses, que lucraram muito negociando com os chineses e distribuindo com exclusividade seus produtos na Europa. Além do mais, como único povo estrangeiro a poder ancorar na costa chinesa, os portugueses passaram também a intermediar o comércio da China com outros povos, especialmente os japoneses, com os quais trocavam, entre outras coisas, a seda crua chinesa por prata da melhor qualidade.

Pouco antes da metade do século XVII, esse ativo comércio do Japão com os portugueses de Macau foi suspenso e o território japonês foi vedado aos estrangeiros. A medida extrema foi adotada em 1639, no período Tokugawa, após uma rebelião de camponeses cristianizados na

península de Shimabara, que, inspirados por missionários católicos, se revoltaram contra o excesso de tributos e a opressão da autoridade local. Esse episódio reforçou nos governantes japoneses a suspeita de que o trabalho dos missionários cristãos estaria vinculado a um projeto ibérico maior, de conquista e colonização do Japão. Verdade ou não, isso acabou pesando na decisão japonesa de expulsar não só os religiosos, mas todos os estrangeiros que estivessem em suas terras. Apenas uns poucos mercadores chineses e holandeses protestantes foram autorizados a permanecer negociando na região. Quebrava-se, assim, um dos elos mais fortes da cadeia de comércio dos portugueses no Oriente, interrompendo o proveitoso fluxo de bens entre China e Japão, via Macau.

Outro revés para os portugueses na região foi a União das Coroas Ibéricas (1580-1640), que acabou transformando seus tradicionais aliados holandeses em inimigos, num desdobramento das lutas de independência da Holanda contra a Espanha. De antigos aliados e financiadores de atividades de exploração da América Portuguesa, os holandeses passaram a invasores: apropriaram-se de bases portuguesas de tráfico de escravos africanos e ocuparam, por quase um quarto de século, regiões produtoras de açúcar no nordeste brasileiro, de onde seriam expulsos apenas em 1654.

No Oriente, os holandeses disputavam espaço com os portugueses e espanhóis desde 1602, ano em que foi fundada a Companhia das Índias Orientais, que contava com exércitos próprios e era amparada por privilégios concedidos por seu governo para efetuar a exploração colonial. Entre 1604 e 1605, solicitaram ao governo chinês autorização para se estabelecerem em Cantão, mas não foram atendidos. Desde então, os holandeses tornaram-se presença constante na região do Indo-Pacífico, conquistando espaços gradativamente, até o grande salto representado pela tomada de Malaca aos lusitanos, em 1641. Ocuparam a ilha de Formosa em 1624 e aí permaneceram até 1662, quando foram expulsos por Ching Chi Kong, mais conhecido como Coxinga, o “rei dos piratas” da região, tendo depois se concentrado no comércio com o Japão e com o arquipélago indonésio.

Quanto a Macau, embora sua pequena população de portugueses e mestiços tenha conseguido bravamente barrar uma tentativa de invasão da cidade pelos holandeses em 1622, pouco pôde fazer para impedir que seu ativo comércio no Extremo Oriente entrasse em rota declinante por conta da chegada dos holandeses e de outros povos ocidentais que

viriam se incorporar à disputa pelos ricos mercados.

A DINASTIA QING E A ABERTURA FORÇADA PARA O OCIDENTE

No século XVII, a China continental atravessou uma época difícil, marcada por rebeliões internas, miséria e fome em muitas regiões do interior do império, corrupção administrativa e rompimento de valores que há séculos sustentavam a sociedade chinesa. Sem condições de reverter esse quadro desalentador, Wan Li, o último soberano Ming, suicidou-se em 1620.

O império já era então muito populoso, com cerca de duzentos milhões de habitantes, divididos em vários grupos étnicos. Embora a maioria dessa população pertencesse à etnia *han*, em 1644 o governo deixou de ser controlado por esse grupo quando *manchus* tomaram o poder, inaugurando a dinastia Qing.

Povo guerreiro vindo da Manchúria e descendente direto dos tártaros, os manchus admiravam a cultura chinesa, razão pela qual procuraram concretizar sua conquista territorial sem destruir o milenar acervo chinês de conhecimentos acumulados. Sabiamente, esses governantes trataram de aprender tudo o que era possível sobre os hábitos e costumes da população, a escrita, a filosofia e, especialmente, a estrutura administrativa do império. Apenas a miscigenação de seu povo com a população han, os chineses étnicos, era desestimulada pelos governantes manchus, por considerarem importante a manutenção de seus laços de sangue no sentido de garantir a força e coesão de seu grupo.

Os imperadores Qing foram bem-sucedidos em sua expansão pela Ásia Central, conquistando muitas regiões e estabelecendo a vassalagem dos estados da Coreia, Mongólia, Turquestão, Birmânia e Vietnã. Assim, ao final do século XVIII, o Império Chinês tinha se expandido até os limites dos domínios russos e britânicos e conseguido controlar todas as rotas de comércio e as vias de acesso à China.

Naquela época, a presença de mercadores europeus nos mares orientais se tornara mais constante, mas os imperadores Qing não demonstraram interesse em desenvolver o comércio com o exterior, pois consideravam mais importante resolver as questões internas de seus extensos domínios. A população aumentara consideravelmente nos anos de paz e já estava perto da casa dos quatrocentos milhões, às

vésperas do século XIX. Com isso, o alimento escasseou, forçando o governo a majorar os impostos. A corrupção aumentou e muitas pessoas começaram a se deslocar pelas províncias ou emigrar em busca de oportunidades de trabalho.

Esse era um contexto favorável a manifestações de descontentamento contra a dinastia reinante – e elas, de fato, não tardaram. Sociedades secretas nacionalistas, que possuíam ambições políticas, passaram a hostilizar a dinastia Qing e a articular rebeliões camponesas que agitaram vários pontos do território chinês entre 1795 e 1804. Enquanto isso, estrangeiros de várias procedências espreitavam a costa chinesa, buscando brechas para ampliar sua participação naquele imenso mercado.

Ao longo do século XVIII, cresceu o interesse ocidental por produtos chineses como a seda, o chá, as cerâmicas e as lacas. Mas, apesar de garantir lucros altos, esse comércio nunca foi muito fácil para os ocidentais, por conta da relativa autossuficiência da China e da costumeira presunção da superioridade chinesa sobre os "diabos estrangeiros". Os mercadores europeus, especialmente os britânicos, reclamavam das restrições para a prática do comércio e também da recusa do Império Chinês em estabelecer contatos oficiais com os países do Ocidente.

Diante da insistência, em 1720, o governo chinês resolveu abrir Cantão ao comércio, e os mercadores chineses criaram sua própria corporação, a *Co-hong*, que obteve o monopólio sobre as transações com os estrangeiros. Os rendimentos do império eram altos por conta dos impostos pagos pelos mercadores locais e também pelos navios estrangeiros que aportavam em Cantão.

Em 1760, foram promulgadas normas bastante rígidas para regulamentar todas as atividades dos mercadores estrangeiros no porto e não apenas as restritas à prática do comércio:[7]

- Os estrangeiros não poderiam comprar livros chineses nem aprender o idioma chinês;
- Nenhum navio de guerra estrangeiro podia ancorar no porto de Cantão;
- Não era permitido manter mulheres nem armas de fogo nas dependências do complexo de armazéns reservado aos estrangeiros, dentro do porto de Cantão;
- Navios estrangeiros não podiam estabelecer contato direto com a população ou com mercadores chineses, a não ser com a

supervisão de autoridades locais;

- Cada nação estrangeira deveria ter seu próprio armazém e só poderia manter a seu serviço oito funcionários chineses;
- Estrangeiros não podiam se comunicar com oficiais chineses, exceto por meio de pessoas nomeadas pela *Co-hong*, escolhidas entre os comerciantes nativos de Cantão;
- Os estrangeiros não tinham permissão para navegar livremente com seus barcos no rio. Somente nas oitava, décima oitava e vigésima oitava lua todos os barcos poderiam subir o rio, mas teriam que passar por inspeção, para impedir que armas de fogo e armas brancas pudessem ser furtivamente introduzidas em território chinês; nesses dias os bárbaros estrangeiros poderiam visitar o Jardim das Flores e o templo de Honam, mas apenas por cerca de uma hora e em grupos de não mais de dez pessoas. Caso os estrangeiros ousassem entrar nas vilas, praças públicas ou bazares de Cantão, severas punições deveriam ser aplicadas a seu acompanhante e intérprete chinês;
- Os estrangeiros deveriam viver nas feitorias e não poderiam entrar e sair com frequência desses locais; poderiam caminhar livremente dentro dos limites de cerca de cem jardas de suas respectivas feitorias;
- Mercadores estrangeiros não deveriam permanecer em Cantão depois da temporada de comércio, de outubro a maio. Eles deveriam voltar para seus respectivos países ou ir para Macau, o enclave português situado na embocadura do porto.

De fato, eram regras muito restritivas, mas não se pode dizer que elas refletiam apenas a intransigência dos chineses, pois havia precedentes de mau comportamento, brigas e desrespeito às autoridades locais, principalmente de britânicos que comerciavam na região por intermédio de Macau, antes da abertura do porto de Cantão. De todo modo, ficava claro que as autoridades chinesas não pretendiam facilitar a vida dos mercadores europeus, até porque o império era vasto e tinha uma produção diversificada o suficiente para prescindir das mercadorias que o Ocidente tinha a oferecer.

Apesar das dificuldades, os comerciantes estrangeiros afluíam em grande número a Cantão:

> Os russos não eram admitidos em Cantão. Nesta cidade existiam, porém, austríacos, prussianos, dinamarqueses, suecos e espanhóis. O comércio mais importante era efetuado pelos ingleses, holandeses e franceses. No dia 29 de setembro de 1765, [...]

> estavam fundeados em Cantão 34 navios, dos quais 21 ingleses, 4 holandeses, 4 franceses, 3 suecos, 2 dinamarqueses. A partir de 1784 surge um novo concorrente, que se torna muito perigoso: os Estados Unidos. [...] em 1790 entraram em Cantão 40 navios provenientes de Nova York, Boston e Filadélfia.[8]

ÓPIO, A RUÍNA DO IMPÉRIO DO MEIO

As restrições à prática do comércio e à permanência de mercadores estrangeiros na China motivaram, em 1793, a mal-sucedida missão diplomática britânica chefiada por lord Macartney àquele país. Em pleno desenvolvimento da Revolução Industrial, a Grã-Bretanha buscava, além de chá e porcelanas, matérias-primas para suas indústrias e consumidores para suas manufaturas e, por isso, contava remover os empecilhos ao livre-comércio com a China, mesmo que, para isso, fosse necessário empregar medidas mais extremas, como será visto mais adiante.

No início do século XIX, o comércio britânico com a China ainda era deficitário. Dois fatores importantes complicaram a questão: o aumento progressivo da demanda pelo chá chinês, em vista do consumo da bebida ter-se disseminado largamente na sociedade inglesa, e a ação de mercadores do norte da China que começaram a distribuir no sul o algodão que era produzido no interior do império, competindo com o algodão indiano que os britânicos traziam à China para trocar pelo chá. Os britânicos tentaram então vender as lãs produzidas em suas fábricas, mas os chineses, acostumados ao algodão e à seda, não se interessaram pela oferta.

Determinados a garantir seu espaço no amplo mercado da China, os britânicos trataram de incrementar as vendas de outros produtos indianos aos chineses, especialmente de um item que há muito era importado por eles para uso medicinal: o ópio. A despeito das restrições do governo chinês, os britânicos aumentaram a oferta desse produto e passaram a disseminar seu uso como entorpecente.

Para tanto, subornaram oficiais e organizaram redes de contrabando que distribuíam amostras da droga pelo território adentro. A droga, tradicionalmente empregada na medicina chinesa para cortar vômitos e diarreia, começou a ser usada para recreação, por pessoas das diversas camadas da sociedade chinesa. Em 1800, o governo imperial proibiu sua importação, mas, a despeito disso, o comércio do ópio continuou a florescer e o contrabando passou a ser feito por navios de vários países, Estados Unidos inclusive.

O governo de Pequim, percebendo os efeitos destrutivos do ópio sobre a população do império, tentou deter o contrabando dos ocidentais. Mas estava em situação de desvantagem, pois sua Marinha, composta por antigos juncos, não era eficiente no confronto direto com as modernas embarcações produzidas à época da Revolução Industrial.

Para a China, os custos da agressiva postura britânica foram enormes. A droga enfraqueceu boa parte da população, estimando-se que cerca de 12 milhões de chineses tornaram-se consumidores regulares. Invertendo a tendência apresentada nos anos anteriores, a balança do comércio chinês ao longo da década de 1830 foi se tornando cada vez mais deficitária, pois o valor das tradicionais exportações chinesas já não cobria os gastos da população com o ópio. Nem mesmo o chá, tradicional destaque de suas exportações, apresentava bons lucros, pois passou a enfrentar a concorrência do chá indiano implantado pelos britânicos em sua colônia com mudas chinesas. Tudo isso obrigou o governo chinês a drenar suas reservas de prata para cobrir o déficit comercial, ação que teve desdobramentos desastrosos para a economia do Império.

VENDAS INGLESAS DE ÓPIO PARA A CHINA.

Ano	1720	1750	1773	1790	1800	1810	1816	1823	1828	**1832**
Nº de caixas *	200	600	1.000	4.054	4.570	4.968	5.106	7.082	13.131	**23.570**

Fonte: Jonathan D. Spence, *Em busca da China moderna*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995, p. 140.
* Cada caixa continha de 60 a 72 kg de ópio.

O governo chinês chegou a cogitar a legalização da droga e o estabelecimento de monopólio estatal para sua comercialização, trocando-a por bens chineses, tal como era feito com o sal. Mas, em vista dos males que o vício vinha provocando na população, em 1838 o imperador enviou a Cantão Lin Zexu, um de seus funcionários mais competentes, para tentar por um fim ao tráfico de ópio.

Em 1839, Lin Zexu enviou um minucioso *Memorial do trono* (relatório com uma análise da situação de maneira a orientar a tomada de

providências) ao imperador Jiaqing descrevendo uma inspeção por ele realizada em Macau e fornecendo informações sobre a existência de estrangeiros não portugueses na cidade que pudessem estar ligados ao contrabando de ópio. Um censo da população de Macau foi realizado sob suas ordens, permitindo-lhe, entre outras coisas, saber que "os ingleses que vivem sob regime de hospedagem nesta terra somam 57 famílias" e que "um bárbaro inglês de nome Yingyshi introduziu clandestinamente, a partir dum pontão flutuante, oito caixas de ópio em Macau, depois interceptadas pelo procurador de Xiyang [Reino do 'mar do Oeste', ou seja, Portugal] e entregues a Canxun [Alexander Robert Johnston], vice-cônsul da Inglaterra, a fim de serem apresentadas às autoridades chinesas".[9]Com ações bem de acordo com o formalismo da administração chinesa, o comissário Lin tentava fazer seu trabalho, confiando que a situação poderia ser posta sob controle.

Entretanto, a despeito das restrições, o contrabando continuava a ser praticado, muitas vezes com a cumplicidade de mandarins, regiamente subornados pelos mercadores britânicos.

Em cerca de dois meses, o Comissário efetuou 1.600 prisões, confiscou mais de 20 toneladas de ópio e cerca de 70 mil cachimbos. Além disso, ordenou que os estrangeiros entregassem outras 20 mil caixas de ópio que estavam armazenadas em balsas na ilha de Lintin. Mas os britânicos ofereceram ao comissário apenas mil caixas, causando violenta reação em Lin, que ordenou a prisão de Lancelot Dent, um dos maiores traficantes britânicos. A comunidade britânica de Cantão negou-se a entregar o traficante para a justiça chinesa. Em vista disso, o comissário chinês resolveu aumentar a pressão e cercou os britânicos em seus locais de trabalho, após providenciar a retirada de todos os funcionários chineses a serviço dos estrangeiros. Depois de seis semanas de cerco, os britânicos concordaram em entregar as 19 mil caixas de ópio restantes que, com as apreensões anteriores, seriam destruídas pelas autoridades chinesas. Os mercadores britânicos protestaram, alegando que o comissário Lin havia promovido confisco de propriedade privada, mas o governo chinês negou-se a pagar uma compensação pela carga destruída e acabou finalmente proibindo o comércio com os britânicos.

A PRIMEIRA GUERRA DO ÓPIO E A RENDIÇÃO CHINESA

Em novembro de 1839, os britânicos bombardearam Cantão. O confronto armado que se seguiu ficou conhecido como a Primeira Guerra do Ópio e se estendeu até 1842, com resultados desastrosos para a China. A Grã-Bretanha, em plena era de desenvolvimento industrial, dispunha de modernas canhoneiras, artilharia pesada e mosquetes de repetição, além de contar com tropas e provisões de suas colônias próximas, especialmente a Índia. A China, ao contrário, estava totalmente despreparada para enfrentar tamanho poder de fogo dos britânicos.

Depois de bombardear Cantão, os britânicos seguiram para o norte e, em 1842, tomaram Shangai e Zhenjiang, bloquearam o Grande Canal e o Yang Tsé e prepararam-se para invadir Nanquim, na China Central. Os oficiais chineses ofereceram forte resistência aos invasores, mas sua inferioridade bélica era flagrante, a despeito do empenho dos Qing em modernizar o arsenal de guerra, no início das hostilidades, em 1839. Sem alternativas, o imperador Daoguang foi obrigado a aceitar as exigências britânicas e assinar o Tratado de Nanquim, o primeiro dos chamados "tratados iníquos",[10]que abriram a China ao comércio e à exploração das nações imperialistas ocidentais.

O Tratado de Nanquim foi assinado em 29 de agosto de 1842, a bordo do navio britânico Cornwallis, ancorado no rio Yang Tsé, e foi ratificado em junho de 1843, após aprovação da rainha Vitória, da Grã-Bretanha, e do imperador chinês. Seus dispositivos determinaram mudanças radicais, tanto na sociedade chinesa quanto nas relações do milenar Império do Meio com o restante do mundo. Obrigou a China a escancarar suas portas ao comércio estrangeiro e a arcar com despesas e indenizações de guerra que promoveram uma verdadeira sangria nos recursos do império:

- As cidades de Cantão, Fuzhou, Xiamen, Ningbo e Shangai tiveram seus portos abertos para o comércio estrangeiro. Foram obrigadas a abrigar súditos britânicos e suas famílias e consulados;
- A ilha de Hong Kong transformou-se em propriedade da Coroa britânica;
- O governo chinês foi obrigado a indenizar os britânicos em 6 milhões de dólares "pelo ópio que foi entregue em Cantão" e mais 12 milhões de dólares "por conta das despesas incorridas nos recentes combates";
- Foi determinada a libertação imediata de quaisquer prisioneiros britânicos.

Também foi acordado que a Grã-Bretanha passaria a desfrutar, na China, dos direitos de nação mais favorecida, que garantia aos britânicos a obtenção de qualquer benefício que porventura fosse concedido à outra nação; e do privilégio de extraterritorialidade, que colocava os cidadãos britânicos sob jurisdição consular, ou seja, acima das leis chinesas.

Em 1843, foi redigido um tratado suplementar referente à fixação das taxas alfandegárias para o chá, o algodão, as lãs, o marfim, os metais e os destilados, mas nada se falou sobre o comércio do ópio. O historiador Jonathan Spence relata que

> em conversas particulares com o principal negociador manchu, Qiying, Pottinger [o plenipotenciário britânico] mencionou a esperança britânica de que os Qing permitissem a legalização do ópio com base no escambo para acabar com a saída de prata da China. Quando Qiying respondeu que não se atreveria a levantar a questão, Pottinger disse que ele também recebera ordens de não dar muita importância ao assunto.[11]

E, assim, o contrabando de ópio continuou a prosperar. Na ilha de Hong Kong, o melhor ancoradouro de águas profundas da região, as atividades mercantis em geral se expandiram de forma extraordinária, pois o local transformou-se no grande entreposto de trocas entre a China e o mercado internacional, reeditando o papel desempenhado por Macau nos séculos anteriores. Grandes casas comerciais como a Jardine Matheson Co., fundada em Cantão em 1832 e pioneira no intercâmbio do ópio indiano pelo chá chinês, e estabelecimentos bancários como o Hong Kong and Shangai Bank Corporation, fundado em 1865, transformariam a ilha num dos principais centros do capitalismo mundial e numa das bases da esquadra naval britânica. Em 1860, a Grã-Bretanha incorporou parte da península de Kowloon aos seus domínios – ampliados em 1898 com a concessão da ilha de Lantau, da porção oeste da península de Kowloon, que ficaria conhecida como Novos Territórios, e de mais 235 ilhotas no entorno.

Após se inteirarem do conteúdo do Tratado de Nanquim, França e Estados Unidos passaram a pressionar a China para obter vantagens semelhantes às da Grã-Bretanha. O governo dos Estados Unidos saiu à frente e enviou à China um ministro com plenos poderes que, em fevereiro de 1844, desembarcou em Macau para se reunir com o representante do imperador. As negociações foram rápidas e resultaram no Tratado de Wanghia, que tinha como base as disposições do Tratado de Nanquim, mas fazia importantes ampliações e acréscimos, abrindo um leque muito mais amplo de possibilidades para a atuação dos

americanos na China. De seus dispositivos pode-se destacar o artigo que permitia aos americanos o aprendizado das línguas do império, quebrando uma longa e reiterada proibição, ou ainda o que franqueava partes do império a missionários protestantes, pois permitia a construção de igrejas, cemitérios e hospitais nas cinco cidades portuárias já abertas ao comércio ocidental.

Um artigo, o 33º, chamava particularmente a atenção, por tratar de maneira clara e objetiva a questão do ópio, determinando que todo americano que comerciasse com ópio ou contrabandeasse qualquer outra mercadoria perderia a proteção dos Estados Unidos e ficaria sujeito às leis e à autoridade chinesas. Ou seja, perderia as prerrogativas de extraterritorialidade asseguradas pelo artigo 21: americanos que cometessem crimes na China deveriam ser julgados pelos cônsules ou outras autoridades americanas e de acordo com as leis dos Estados Unidos.

A França também fez suas demandas, ainda em 1844, e as negociações com os chineses resultaram no Tratado de Whampoa, baseado no Tratado de Wanghia. Os franceses enfatizaram o direito de extraterritorialidade e garantiram plena tolerância aos missionários católicos em atuação na China, direito que foi posteriormente estendido aos missionários protestantes.

Nos dez anos que se seguiram à assinatura do Tratado de Wanghia com a China, os Estados Unidos caminharam a passos largos para se equiparar às grandes potências europeias. Em 1848, após vencerem guerra contra o México, tomaram posse do Novo México e da Califórnia e, assim, alcançaram o oceano Pacífico. Pouco depois, em 1853, o comodoro Matthew Perry chegou ao Japão exibindo uma esquadra de potentes navios a vapor recém-fabricados nos Estados Unidos. Além de vistosos presentes, como um telégrafo e um telescópio, Perry também entregou uma carta do presidente americano ao imperador do Japão, declarando sua intenção de estabelecer relações comerciais com os japoneses. Em seguida, Perry retirou-se com sua poderosa e intimidadora esquadra, para retornar na primavera de 1854, em busca de uma resposta. Nessa ocasião, o Japão concordou em assinar o Tratado de Kanagawa, que abria os portos japoneses de Shimoda e Hakodate aos navios americanos para reabastecimento de carvão para as caldeiras e obtenção de provisões. Esse tratado atendeu à expectativa americana de obter um ponto de apoio no oceano Pacífico, ao longo do caminho marítimo entre os Estados Unidos e a China, para

facilitar um fluxo contínuo de comércio com o Oriente. Mas a ambição americana não parou por aí e, em 1858, Japão e Estados Unidos assinaram o Tratado Harris (que serviria de modelo para acordos comerciais semelhantes entre as potências europeias e os japoneses), obtendo a abertura ao livre-comércio de mais três portos: Nagasaki, Yokohama e Niigata.

Tais concessões precipitaram a queda do regime de xogunato, responsabilizado pela crise econômica que se agravou no Japão após a abertura comercial. Em 1868, eclodiu no país a revolução que procurava romper com o passado feudal e restaurar a autoridade do imperador, dando início à Era Meiji, o "Reinado Luminoso". A partir daí, o governo imperial japonês não mais hostilizou os estrangeiros, e sim procurou interagir com eles numa postura estratégica com vistas a assimilar conhecimentos e incorporar tecnologias para modernizar e industrializar o país. Essa nova etapa da história japonesa foi caracterizada pelo desenvolvimento material e pela transformação do país em potência. Em menos de três décadas, o Japão também estaria envolvido nas disputas pelo território chinês.

Em meados do século XIX, além de toda pressão estrangeira sobre o território chinês, a dinastia Qing também enfrentava graves problemas internos que ameaçavam a integridade do império. Diversas regiões estavam conflagradas, a fome era uma constante entre a população mais humilde e algumas minorias, principalmente as populações muçulmanas que residiam no extremo oeste do império, insurgiam-se contra os governantes manchus. Eruditos chineses apontavam para a necessidade de mudanças na administração e no sistema educacional, além de chamar a atenção para o fato de a população estar aumentando muito mais rapidamente do que a capacidade produtiva do império. Também se podia detectar em diversas revoltas desse período um nacionalismo difuso, cuja face mais evidente era a xenofobia que tinha como alvo não apenas os estrangeiros vindos do Ocidente, mas a própria dinastia Qing originária da Manchúria.

De todas as revoltas, uma chegou a ameaçar seriamente o poder imperial: a Rebelião dos Taiping, liderada pelo cantonês Hong Xiuquan. Influenciado por missionários protestantes e alegando ser um enviado de Deus, fundou um movimento religioso que atraiu milhares de adeptos. Hong, além de proibir o uso do ópio entre seus seguidores, pregou a necessidade de se distribuir terras aos camponeses e fomentou a luta contra os estrangeiros. Suas ideias repercutiram

rapidamente e o movimento ganhou corpo em 1851, conseguindo dominar a região sudeste; seguindo para o norte, ao longo do caminho ocupou aldeias e cidades e coletivizou as terras conquistadas. Em 1853, alcançou Nanquim, que foi transformada na sede de seu "Reino Celestial da Grande Paz", que chegou a abrigar mais de cem mil rebeldes e durou até 1864. A Rebelião dos Taiping acabou derrotada pelas forças militares dos Qing com a ajuda de pequenos exércitos regionais, liderados por mandarins confucianos, e, nos anos finais do conflito, de um exército estrangeiro mercenário, liderado por um aventureiro americano e um oficial britânico.

O fato de o Império Chinês receber ajuda de estrangeiros para derrotar os rebeldes mostra que, para as potências ocidentais, manter a dinastia Qing à frente do governo era uma garantia de que seriam cumpridos os dispositivos dos "tratados iníquos".

Não é de se estranhar, portanto, que, embora a rebelião tenha começado em 1851, a ajuda do exército de mercenários estrangeiros só se efetivou depois que a China assinou mais um tratado, em 1860, ampliando ainda mais as vantagens das potências imperialistas.

A SEGUNDA GUERRA DO ÓPIO E OS NOVOS "TRATADOS INÍQUOS"

Doze anos após ter entrado em vigência, o Tratado de Nanquim deveria ser objeto de revisão. Na época prevista, os britânicos voltaram a pressionar o governo chinês apresentando uma extensa lista de exigências, mas o imperador não se mostrou disposto a negociar.

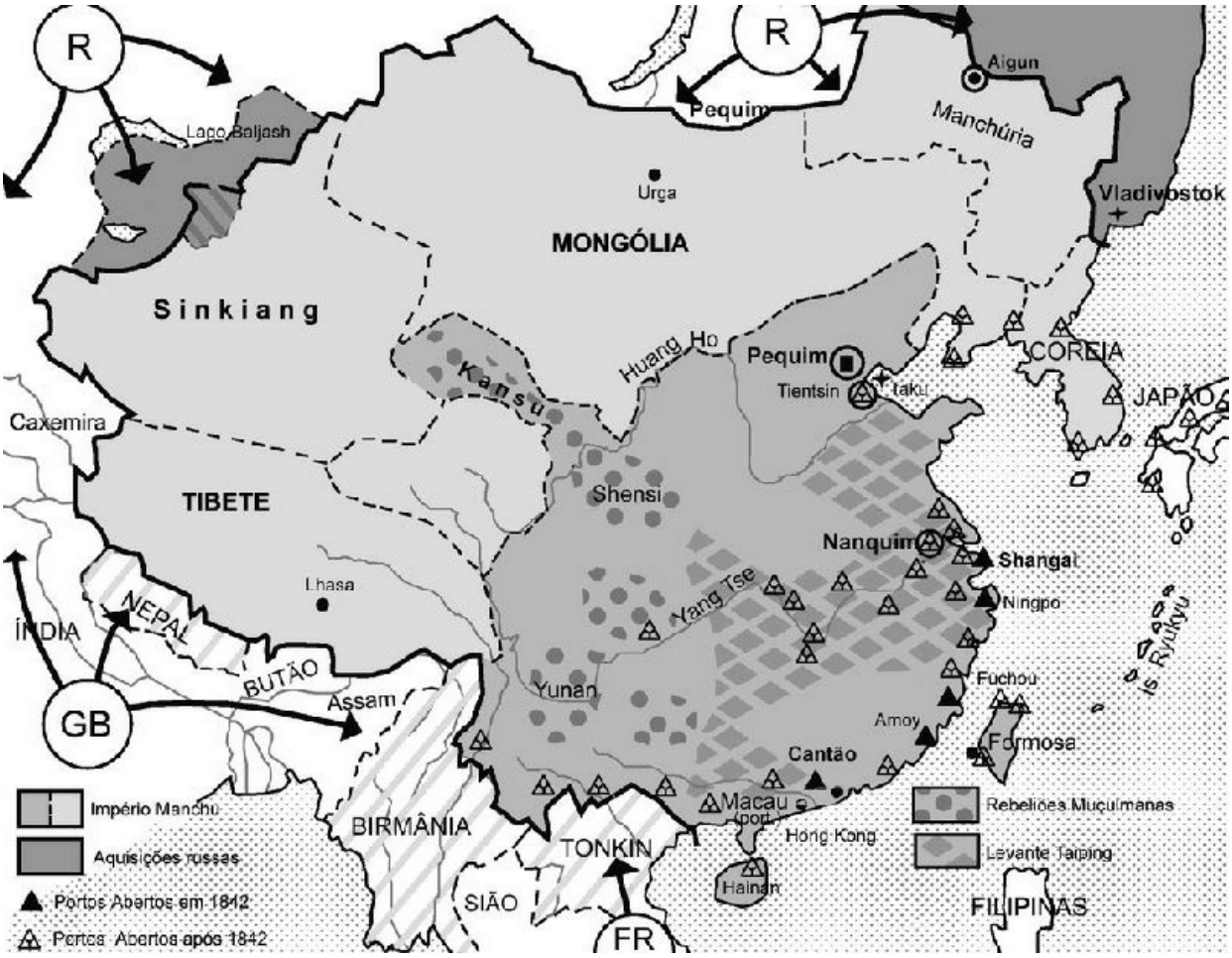
A Grã-Bretanha, então, aproveitou-se de um incidente com seu navio Arrow, detido pelas autoridades de Cantão sob suspeita de contrabando e pirataria, para dar início a novas ações militares que desencadearam a chamada Segunda Guerra do Ópio (1856-1860). A cidade de Cantão foi ocupada em dezembro de 1857. Em seguida, navios britânicos seguiram para o norte onde, em 1858, conquistaram os fortes de Dagu e ameaçaram tomar Pequim.

O imperador então cedeu e assinou o Tratado de Tianjin, que ampliava consideravelmente o poder dos britânicos e seus aliados na China. Entre outras disposições, o tratado impunha a instalação da embaixada britânica em Pequim; previa a abertura de mais dez portos livres, espalhados por pontos estratégicos do território chinês;

estabelecia uma taxa única de 2,5% sobre todos os produtos importados; determinava que todos os comunicados oficiais fossem escritos em inglês, além de proibir o emprego da palavra “bárbaro” com referência aos britânicos nos documentos chineses. Entretanto, os chineses continuaram a se opor aos britânicos no norte, buscando impedir a instalação dos embaixadores em Pequim. O exército dos Qing lutava para defender sua capital que, longe de ser apenas a sede política, era o *lugar* de poder e de equilíbrio da China, corporificados na figura do imperador e no solo sagrado da Cidade Proibida. Proteger a capital do Império significava também preservar uma visão de mundo e uma maneira de ser radicalmente diferente dos ocidentais. Naquelas circuns tâncias, uma tarefa inglória.

De fato, em outubro de 1860, tropas franco-britânicas conseguiram vencer a resistência chinesa e marchar sobre Pequim. Lord Elgin, o principal negociador do tratado, ordenou a completa destruição do Palácio de Verão dos Qing, nas cercanias da cidade. Coube ao príncipe Gong, irmão mais moço do imperador, negociar com os estrangeiros e ratificar os termos do “aviltante” Tratado de Tianjin.

A China em 1860.



Foi também assinado o Tratado de Pequim, que impôs à China o pagamento de nova indenização, transformou Tianjin em mais um dos portos livres e garantiu a circulação de mercadores e missionários estrangeiros no território chinês. Além disso, autorizou a emigração de chineses em barcos britânicos – o que, na prática, legalizava do "tráfico de *cules*", transporte de trabalhadores chineses para serem empregados como mão de obra barata no Ocidente.

Na mesma época, os russos, que também procuravam expandir seu império na Ásia, adquiriram da China a província de Amur, ao norte da Manchúria, através do Tratado de Aigum (1858).

Pouco a pouco, ia se completando o cerco imperialista sobre a China, capitaneado pela Grã-Bretanha e França, mas com a participação ativa de outros países que também se beneficiaram dos tratados de concessão extraterritorial. Por meio deles, o governo chinês entregava áreas de seu território à administração dos estrangeiros, nas cidades transformadas em porto livre. Para os imperadores Qing, fazer as concessões era uma forma de aplacar os apetites expansionistas desses países e evitar que estabelecessem alianças entre si para invadir a China. A dinastia reinante tentava "entregar os anéis" para não

perder o trono e o restante de seus extensos domínios. Mas o alto grau de interferência estrangeira obviamente minava a autoridade imperial.

Em 1887, Portugal conseguiu, depois de reiteradas tentativas, firmar com a China um Tratado de Amizade e Comércio e obter o reconhecimento oficial de sua soberania sobre Macau. Em contrapartida, comprometia-se a nunca alienar o território sem conhecimento da China e concordava em cooperar na cobrança do rendimento do ópio em Macau. O Protocolo de Lisboa sobre esses acordos "foi firmado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Henrique de Barros Gomes, e por James Dunan Campbell, Comissário e Secretário da Inspeção Geral das Alfândegas imperiais marítimas chinesas".[12]

Nas décadas finais do século XIX, o aprofundamento da Revolução Industrial no Ocidente, graças à descoberta de novas fontes de energia e de novos processos industriais, aumentou a disputa por áreas coloniais e zonas de influência que pudessem fornecer matérias primas, consumir os produtos industrializados, assimilar excedentes de mão de obra e permitir inversões lucrativas de excedentes de capital, especialmente em transporte ferroviário e mineração. Nessa nova fase do capitalismo, a Alemanha e o Japão conseguiram perfilar-se no bloco dos países industrializados, tornando a disputa por áreas na África e na Ásia ainda mais acirrada. Pior para a China, que passou a ser alvo de novos achaques.

As intenções expansionistas do Japão ficaram bastante evidentes para os chineses quando tropas japonesas anexaram as ilhas Ryukyu em 1879 e ameaçaram fazer o mesmo em relação à Coreia, reino com posição estratégica e possuidor de grandes reservas minerais, especialmente carvão e ferro. Em 1894, a monarquia coreana foi ameaçada por uma rebelião interna, o que deu motivo ao Japão para deslocar tropas para Seul e intervir na situação, colocando no poder um regente favorável aos japoneses. A China, que também deslocara suas tropas para defender o rei coreano, seu aliado, chegou tarde a Seul, já nas mãos dos japoneses. Nas lutas que se seguiram, o Japão, melhor equipado, venceu os chineses.

Em 1895, o Tratado de Shimonoseki infligiu pesadas perdas à China, que, além de indenizar o Japão, teve que reconhecer a independência da Coreia – transformada, na prática, em protetorado japonês e rebatizada como Chôsen – e ceder aos japoneses quatro portos livres e mais as ilhas de Taiwan e Pescadores, além da estratégica região de

Liao Tung, no sul da Manchúria, onde se localizava Port Arthur e Dairen. Mas o Japão, afoito recém-chegado ao banquete imperialista, teve que recuar em suas pretensões sobre Liao Tung, pois a Rússia, a França e a Alemanha protestaram com veemência e a região foi devolvida em troca de uma indenização adicional.

No ano de 1897, a China propiciou a potências estrangeiras várias concessões por arrendamento, permitindo-lhes ampliar suas esferas de influência: a Rússia ficou com a Manchúria; a Alemanha com Shantung; a França com o Yunnan e a Grã-Bretanha com o vale do rio Yang-Tsé. A China teve que lhes conceder, além do direito de explorar minérios, também o de explorar as ferrovias que estavam sendo construídas, pois procurava obter empréstimos junto a bancos estrangeiros para pagar as indenizações que vinham lhe sendo impostas pelos vários tratados assinados.

Enquanto isso, os Estados Unidos tornavam-se também potência, a única fora da Europa, beneficiados pelo fortalecimento de sua economia durante e após a guerra civil, por conta especialmente do crescimento da fabricação de têxteis, calçados e armas, da expansão das redes ferroviária e bancária e da mecanização crescente da agricultura.[13]Nos anos finais do século XIX, a nova potência entrou em choque com a Espanha na Guerra Hispano-Americana (1898), desencadeada pelo envolvimento americano na luta de Cuba pela independência. O confronto no Caribe acabou tendo desdobramentos no Oriente. A vitória dos Estados Unidos frente à Espanha rendeu-lhe o controle sobre Cuba, Porto Rico e Filipinas.

Não resta dúvida de que a região de maior interesse dos Estados Unidos naquele momento era o Caribe. Contudo, ao assumir o controle sobre as Filipinas, uma sólida base de operações a apenas quatrocentas milhas da China, o governo americano achou por bem reforçar sua posição no Oriente. Para tanto, o secretário de Estado John Hay, de acordo com a tradição idealista da política externa americana, resolveu confrontar a disposição das potências europeias de retalharem a China em vários enclaves exclusivos, reforçando a política de “portas abertas” – a Open Door Policy – através da qual “todos os países concordariam em não negar acesso aos outros, em suas respectivas esferas de influência”.[14]Hay enviou cartas a todas as potências que atuavam na China exigindo respeito ao princípio do livre-comércio, mas, apesar de não se colocarem frontalmente contra a demanda dos americanos, essas potências pouco fizeram para garantir as “portas

abertas” em suas concessões.

A REFORMA DOS CEM DIAS E A REVOLTA DOS BOXERS

Era preciso grande esforço para evitar o colapso do Império Chinês e muitos chineses tinham essa percepção. Tanto que, em 1895, grupos de letrados, diante da difícil situação, buscaram inspiração no estudo dos clássicos de Confúcio para formular propostas de mudanças. Entre essa intelectualidade chinesa, foi se desvanecendo a ideia milenar de que os contatos da China com outros povos deveriam ter como pressuposto o reconhecimento da superioridade do Império do Meio, a quem os demais deveriam vassalagem. Em contrapartida, começou a se fortalecer a percepção de que a China era uma “nação entre nações” e que deveria buscar, dentro de sua própria sociedade, os mecanismos que lhe permitissem superar suas dificuldades e colocar-se em posição de negociar de igual para igual com os estrangeiros. Nesse contexto, emergiu a formulação do *ti-yong*, conceito que associava os termos “essência” e “uso prático”, significando que o conhecimento chinês continuava a ser fundamental para a sociedade, mas que poderia ser aliado ao conhecimento ocidental para promover o desenvolvimento do império. Com base nisso, eruditos elaboraram um documento em que faziam um diagnóstico da situação chinesa e sugeriam um programa de reformas que transformasse a China numa monarquia constitucional e modernizasse a economia e o sistema educacional. Esperavam recuperar os valores e o equilíbrio do império, além de instrumentar o governo e a sociedade chinesa para estabelecerem relações mais igualitárias com os países do Ocidente.

O material chegou às mãos do jovem imperador Guangxu. Em 1898, foi lançada uma série de editos imperiais, conhecidos como Reformas dos Cem Dias, impondo mudanças na educação e no sistema de exames, em todo o setor produtivo, na administração do governo e nas forças armadas da China. Como grande parte dessas reformas era inspirada nos padrões ocidentais, sofreram cerrada oposição de funcionários e oficiais manchus. O imperador esperava o apoio de sua tia, Cixi, que, bem ao contrário, mandou confiná-lo, ordenou a execução de seis de seus assessores mais próximos e abortou as reformas. Cixi assumiu o trono regente, e o governo imperial retomou a orientação conservadora.

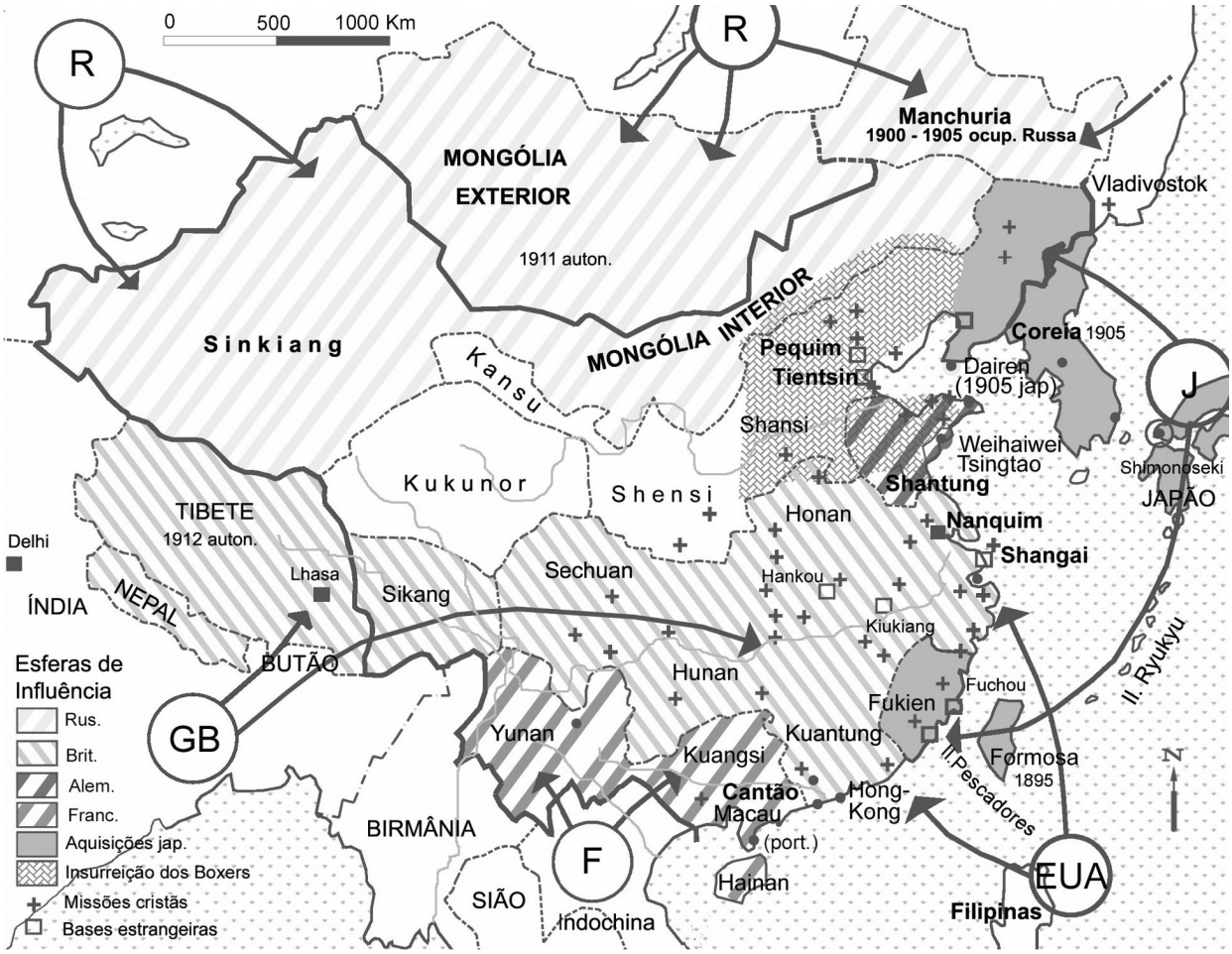
Diante dos avanços estrangeiros sobre o território e da ineficiência do governo em oferecer-lhes resistência, ganharam força na China sociedades secretas com viés nacionalista, entre as quais se destacou, a partir de 1898, a Sociedade dos Punhos Unidos, cujos membros se autodenominavam *boxers*. Originários de Shantung e sem uma liderança unificada, seu número foi aumentado com a incorporação de trabalhadores do campo e da cidade, identificados entre si por tradições culturais e crenças comuns. O movimento ganhou corpo e grupos de boxers alcançaram Pequim e Tianjin, onde investiram contra chineses convertidos, missionários e engenheiros ocidentais, além de destruírem linhas telegráficas e trechos de ferrovias, de forma a dificultar o deslocamento de tropas estrangeiras.

O governo imperial oscilou entre defender os forasteiros e aprovar os rebeldes, até que, em junho de 1900, optou por apoiar os boxers e declarar guerra aos estrangeiros. Mas, apesar do declarado apoio, a maior parte das tropas regulares do governo imperial evitou participar dos ataques boxers, que, por sua vez, recrudesciam. A violência chegou às embaixadas instaladas em Pequim. O corpo diplomático e seus familiares foram cercados. Em resposta, uma força conjunta de soldados russos, japoneses, americanos, britânicos e franceses atacou Pequim e conseguiu levantar o cerco aos estrangeiros. Tropas alemãs continuaram a dar combate aos rebeldes chineses até que um tratado de paz encerrou o conflito, em 1901.

Como numa peça longamente ensaiada, o roteiro foi cumprido à risca: a China teve que arcar com indenizações astronômicas por danos à vida e às propriedades estrangeiras, além de atender a várias exigências quanto à defesa dos forasteiros residentes em seu território. Inúmeros rebeldes foram executados. A imperatriz regente Cixi retornou de Xi'an, onde fora instalada temporariamente a sede do governo durante a rebelião, reassu mindo seu posto em Pequim.

Algum tempo depois, foi retomada a ideia de realizar reformas na sociedade chinesa. Entretanto, as dificuldades continuavam imensas, levando-se em conta que a China tinha uma estrutura complexa e hierarquizada, um território enorme e uma população de quase quinhentos milhões de habitantes. Ficou estabelecido que até a segunda década do século a China teria um governo constitucional, porém vários segmentos da sociedade passaram a pressionar o governo imperial para acelerar as reformas.

A China em 1912.



Em 1908, devido à morte da imperatriz e a menoridade do herdeiro do trono – Puyi, de apenas 2 anos –, o governo foi assumido por um conselho de regentes manchus. Assembleias provinciais ganharam força e aumentaram a pressão por reformas. A China não era mais o longínquo império fechado para o exterior. Sua sociedade tinha se tornado permeável a ideias ocidentais que alimentavam projetos de desenvol vimento e modernização.

No final de 1911, estouraram rebeliões contra os Qing em várias províncias e, pouco tempo depois, em 12 de fevereiro de 1912, a China tornou-se uma república. A partir de então o país se tornaria palco de disputas entre as duas grandes forças políticas emergentes: os nacionalistas e os socialistas.

Quanto às potências estrangeiras, estas continuaram presentes na China republicana com suas indústrias, bancos e múltiplas atividades comerciais. Britânicos e americanos traduziram suas simpatias em apoio efetivo ao governo nacionalista de Chiang Kai-shek, do Kuomintang (Partido Nacional do Povo), que ocupou o poder até 1949, quando então

os comunistas liderados por Mao Tsé-tung proclamaram, em 1º de outubro, a República Popular da China.

O DECLÍNIO DO IMPÉRIO DO MEIO

A rápida industrialização no Ocidente, ao longo dos séculos XVIII e XIX, trouxe consigo a ameaça constante de superprodução. Para enfrentá-la, além de adotar tarifas protecionistas no intuito de preservar suas economias, os países mais desenvolvidos, capitaneados pela Grã-Bretanha, trataram de integrar novas áreas do globo ao circuito de produção e consumo capitalistas. Os avanços tecnológicos garantiam novas armas e poderosos navios para, se necessário, abrir à força os mercados mais renitentes.

A imposição de tratados bilaterais foi um expediente muito usado pelos países mais desenvolvidos para obter vantagens econômicas e estender suas redes de influência sobre áreas com baixos índices de industrialização. Essa prática foi amplamente utilizada nas ex-colônias ibéricas da América Latina, que passaram a orbitar em torno da Grã-Bretanha e, em fins do século XIX, tornaram-se alvos dos Estados Unidos, em sua expansão orientada pelo ideário da Doutrina Monroe.

As potências industrializadas também avançaram sobre a África e a Ásia, em busca de matérias-primas, oportunidades de inversão lucrativa de capitais acumulados e de assimilação da população excedente dos grandes centros industriais. Contudo, não foram apenas as questões econômicas que moveram as potências do Ocidente nesse período. A manutenção do equilíbrio de poder, a necessidade de dominar áreas estratégicas e formar impérios para consolidar uma posição de força e prestígio frente a seus vizinhos eram elementos importantes que ajudaram a desencadear a nova aventura imperial.

Nesse contexto, a China foi colocada sob a alça de mira das potências ocidentais. Mas a experiência acumulada dos europeus na colonização e domínio de outros povos não poderia facilmente ser aplicada à China, com suas sólidas raízes culturais, suas concepções filosóficas e éticas sofisticadas e seu idioma quase impenetrável para a maioria dos ocidentais.

As narrativas de Marco Polo sobre a mítica Cathay ainda repercutiam no imaginário europeu, embora as melhores fontes de conhecimento sobre os chineses fossem os relatos dos missionários cristãos, em

especial os do jesuíta Matteo Ricci, cartógrafo e literato, que viveu por décadas na China, entre 1582 e 1610, e do Padre du Halde, autor de *A descrição da China.* Seria difícil quantificar os leitores de Ricci e du Halde em fins do século XVIII na Europa, mas não é descabido supor que uma leitura atenta de suas obras teria evitado muitos desencontros e equívocos no relacionamento dos europeus com os chineses.

À época da nova arremetida de ocidentais sobre mares e terras do Oriente, a China era governada pelos manchus, da dinastia Qing, que também se guiava pelos princípios de Confúcio, reinterpretados de acordo com as necessidades do período. O conservadorismo e o imobilismo, que eram atribuídos ao governo e que se projetavam sobre a sociedade como um todo, estavam ligados à ideia de que a manutenção do equilíbrio do império dependia, necessariamente, do estrito respeito ao passado e à hierarquia. Segundo a concepção cosmológica que moldou o Império Chinês, o imperador era o Filho do Céu, do qual recebia diretamente o mandato para governar o Império do Meio. Dessa posição exclusiva de intermediário entre o Céu e a Terra emanava sua soberania e a unicidade de seu posto, não podendo existir, portanto, nenhuma autoridade superior a ele. A rígida estrutura de poder não comportava a existência de um sistema judiciário independente e as leis eram codificadas e aplicadas pelo governo imperial, através de seus magistrados, em cada província. Também não havia nenhum órgão específico para tratar com os estrangeiros, que eram atendidos por funcionários das várias repartições do governo, de acordo com o assunto a ser tratado. É dentro dessa moldura que deve ser entendida a postura do império de não estabelecer contatos diplomáticos com outros países, tal como faziam os ocidentais, mas apenas conceder visitas a delegações estrangeiras como “missões de tributos” ou “homenagens”, e sempre de acordo com estrito ritual.

Da parte dos europeus, a começar pela Grã-Bretanha, a China se afigurava como um alvo preferencial. O avanço sobre ela tinha um peso decisivo na balança do poder, em que cada acréscimo de novas colônias ou áreas de influência era importante. A política externa europeia desse período era moldada pelo Sistema Westfaliano, estabelecido após 1648, que consagrava o princípio do reconhecimento recíproco da soberania exclusiva de cada Estado nacional, considerado autônomo e responsável por sua própria segurança – e, por isso mesmo, livre para defender suas prioridades e fazer alianças com quem melhor atendesse a seus interesses. Daí a importância da diplomacia, do

desenvolvimento do direito e das organizações internacionais, para regular as aproximações ou mediar os conflitos entre esses Estados soberanos.

Concepções tão diferentes de *poder* e *soberania* indicavam que o contato entre a China e os países industrializados, em fins do século XVIII, poderia, facilmente, ser transformado num "diálogo de surdos". Além disso, a visão recíproca do "outro" como o "bárbaro" ajudava a projetar uma imagem distorcida da realidade. A China menosprezava os "bárbaros de narizes compridos", não tinha uma ideia precisa de seu poder de fogo e considerava que o Império Chinês era poderoso o suficiente para manter os estrangeiros sob controle, restritos ao porto de Cantão. Os ocidentais, por sua vez, criticavam os mais variados aspectos da sociedade chinesa – o imobilismo, a inexistência da noção de progresso, o sincretismo de suas práticas religiosas –, julgando-os pelos parâmetros do Ocidente.

Por outro lado, a presença estrangeira tornou mais aguda a oposição histórica entre dois importantes estratos sociais na China: os mercadores/compradores das regiões costeiras – como os filiados à *Co-hong* de Cantão – e os mandarins, a poderosa elite dirigente, executora das ações do Estado imperial, burocrático e hierarquizado. Enquanto os primeiros prosperavam em contato com os mercadores estrangeiros, os segundos viam a presença de forasteiros como uma fonte de problemas de diversas ordens, além de uma constante ameaça à soberania imperial. De todo modo, ambos os grupos seriam afetados, como de resto todo o Império, pela presença crescente das potências, favorecidas de várias maneiras pelos "tratados iníquos" .

O Tratado de Nanquim marcou o início da escalada imperialista das potências ocidentais que, em meio século, conseguiu provocar o esgarçamento da soberania do Império Chinês e sua fragilização administrativa e financeira. Esses efeitos danosos não seriam sentidos de imediato, pois a ingerência estrangeira nos negócios chineses se daria de forma progressiva. A assinatura do tratado não promoveu mudanças imediatas na política interna chinesa, e sim no âmbito do comércio exterior e das alfândegas imperiais, que foram impedidas, desde 1842, de cobrar taxas maiores do que 5% sobre as mercadorias estrangeiras.

Depois de 1860, quando da assinatura do Tratado de Pequim, o domínio estrangeiro sobre a China foi consideravelmente ampliado. Em 1861, as alfândegas passaram a ser administradas por um corpo de

funcionários ocidentais e o privilégio de extraterritorialidade garantiu aos estrangeiros a prerrogativa de não se submeterem à jurisdição chinesa, mas à autoridade de seus respectivos cônsules. Nesse mesmo ano, depois de longas discussões, o governo chinês criou o Zongli Yamen (Escritório para a Administração dos Negócios de Todos os Países Estrangeiros), chefiado pelo príncipe Gong, tio do imperador reinante e homem de grande cultura. Além de procurar estudar as concepções do direito internacional dos ocidentais, ele também criou uma escola de intérpretes em Pequim, onde jovens chineses foram aprender inglês e francês, experiência que foi estendida com sucesso a outras cidades.

Apesar dessas tentativas chinesas de abrir canais para um melhor entendimento com os países imperialistas, estes não recuavam em seus propósitos de ampliar ainda mais suas áreas de dominação. O estabelecimento das concessões territoriais, que não passavam de anexações disfarçadas, marca o momento crítico em que o governo imperial chinês, além de abrir mais portos livres ao comércio estrangeiro, perde o controle de algumas de suas mais importantes cidades.

O fato é que as potências não iriam abrir mão de obter mais vantagens na China e regiões vizinhas, pois, em plena época da Paz Armada e da força crescente do movimento das nacionalidades, o jogo de equilíbrio e poder tinha sido transferido da Europa para novos cenários, na África e na Ásia. A expansão "criou hostilidades novas e reanimou rivalidades antigas", conforme tinha previsto o chanceler alemão Bismarck.

Grã-Bretanha e Rússia travavam o "Grande Jogo", na disputa pelo controle da Ásia Central; Rússia e Japão pretendiam a Manchúria; a Alemanha tomava o porto em Shantung, desagradando a Grã-Bretanha. Os europeus levaram para o Oriente, e fizeram constar dos "tratados iníquos" , a cláusula de nação mais favorecida, o que nada mais era do que o velho sistema de compensações usado nas negociações entre os países europeus. Em menos de meio século, o milenar Império Chinês tinha sido espoliado. Era o *break up* da China.

No início do século xx, o território chinês estava todo retalhado entre áreas de concessão estrangeira, e, mais para o interior, em províncias autônomas dominadas por elites proprietárias ou por chefes militares locais, cuja importância fora crescendo à medida que o poder imperial centralizado desmoronava.

Em meio aos escombros do império floresceu o nacionalismo na

China, liderado pelo médico Sun Yat-sen, fundador do Kuomintang. Em 1912, Sun Yat-sen foi nomeado presidente provisório da República chinesa. Mas, por faltar-lhe a necessária base militar, teve que ceder o posto ao comandante Yuan Shikai, que contava com o apoio das potências estrangeiras e de algumas lideranças provinciais conservadoras. O novo governo, entretanto, não conseguiu transpor as inúmeras dificuldades para restabelecer a unidade territorial e administrativa da China.

A despeito disso, a economia seguia seu curso e a sociedade chinesa ia se transformando em função do desenvolvimento industrial que fazia surgir grandes empresários capitalistas e também um grande número de trabalhadores industriais. Mas a principal força social da China eram os camponeses, numericamente muito superiores ao proletariado urbano. Assim, quando ideias marxistas começaram a ser divulgadas em solo chinês, estudiosos se deram conta de que era preciso reformular algumas proposições para que o marxismo pudesse repercutir na sociedade chinesa. Após muitos debates chegou-se à conclusão de que a China estava submetida aos imperialistas estrangeiros que exploravam todo o povo chinês, tal como os capitalistas exploravam seus operários. Esse deslocamento permitiu que o pensamento marxista se disseminasse na China. Em 1921, foi fundado o Partido Comunista Chinês, então com o amplo apoio da União Soviética.

Muito embora alguns comunistas chineses se mostrassem contrários à ideia, no ano seguinte foi acertada uma aliança com o nacionalista Sun Yat-sen, com vistas a combater o imperialismo, derrotar os vários "senhores da guerra" que agiam no território e promover a reunificação do país. Dessa aliança resultaram algumas vitórias até que, em 1925, com a morte de Sun Yat-sen, o entendimento entre comunistas e nacionalistas tornou-se cada vez mais difícil.

Em 1927, o novo dirigente do Kuomintang, general Chiang Kai-chek, com apoio de forças conservadoras, como grandes banqueiros e sociedades secretas chinesas, deu um golpe de Estado e rompeu com os comunistas, massacrando um grande número deles. Diante disso, sob a liderança de Mao Tse-tung, um grupo de comunistas refugiou-se nas montanhas, onde passou a organizar os camponeses e preparar o movimento destinado a implantar mudanças radicais na China.

Os antigos aliados, nacionalistas e comunistas, ao se colocarem em campos diametralmente opostos, mergulharam o país na guerra civil.

Em 1937, a China voltou a ser invadida pelo Japão, que, numa ofensiva relâmpago entre agosto e dezembro, ocupou Pequim, Tianjin, Shangai e, finalmente, Nanquim. Na cidade onde, 95 anos antes, um tratado marcara o início da escalada imperialista na China, as tropas nipônicas promoveram um verdadeiro massacre, vitimando cerca de 300 mil chineses – episódio tristemente celebrizado como "o estupro de Nanquim". Pouco depois estourou a Segunda Guerra Mundial e, embora o Japão se envolvesse em outras frentes de batalha, em nenhum momento aliviou sua pressão sobre os territórios ocupados na China. Nacionalistas e comunistas chineses uniram-se temporariamente para combater o invasor japonês, mas romperam seu acordo em 1945, quando o Japão foi derrotado pelos Aliados e terminou a Segunda Guerra Mundial.

O governo nacionalista de Chiang Kai-chek, apesar de toda a ajuda externa recebida, especialmente dos Estados Unidos, não conseguia dar conta dos graves problemas que afetavam a China no pós-guerra. Enquanto isso, os comunistas ganhavam terreno com seu Exército de Libertação Popular. Passo a passo, suas tropas derrotaram os exércitos do Kuomintang até obter o controle de todo o território e finalmente proclamar em Pequim a República Popular da China. Para o povo chinês, era chegada a hora de "fechar as portas" e tentar reconstruir, em outras bases, um país dilacerado por mais de um século de guerras e espoliação imperialista.

A colônia de Hong Kong, posto avançado do capitalismo no Oriente, permaneceria em poder dos britânicos até 1997, quando seria reincorporada pela República Popular da China, que, à época, já vivia intenso processo de industrialização e abertura econômica sob o lema de "um país, dois sistemas". Assim, um século e meio após o Tratado de Nanquim, os chineses conseguiam inverter a equação e espalhar seus produtos pelo mundo, "escancarando as portas" dos mercados ocidentais.

NOTAS

[1] Os nomes chineses estão grafados de acordo com o sistema Pinyin de romanização oficial, adotado pela República Popular da China. As exceções são nomes já bastante conhecidos em grafia portuguesa, como Pequim [por Beijing], Cantão [por Guangzhou] e Nanquim [por Nanjing], ou grafados no tradicional sistema Wade-Giles, como Yang-tsé Kiang [por Yangzi, o rio Azul], Mao Tsé-tung [por Mao Zedong], Chiang Kai-shek [por Jiang Jieshi] e Kuomintang [por Guomindang].

[2] Jonathan D. Spence, Em busca da China moderna: quatro séculos de história, São Paulo, Cia. das Letras, 1995, p. 134.

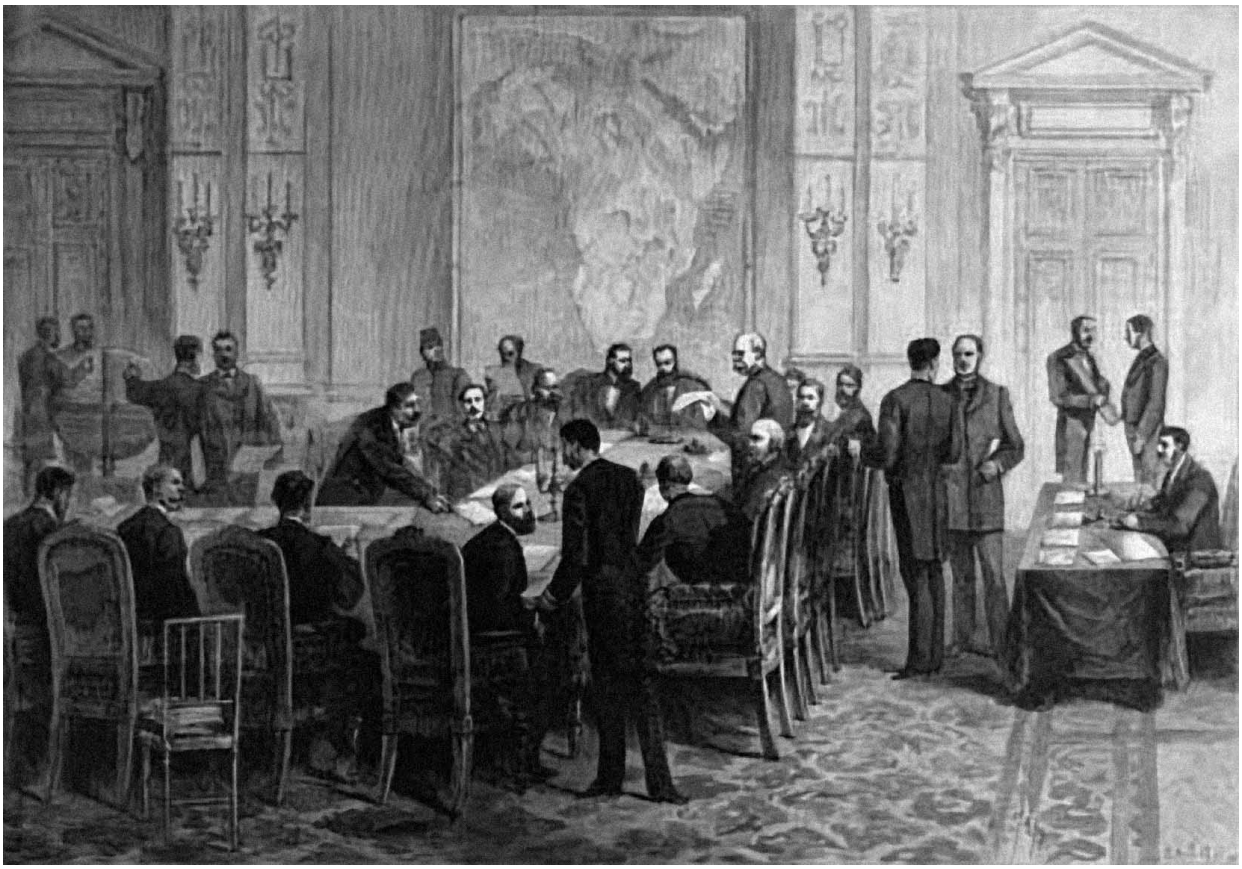
[3] Idem.

[4] Ver E. S. Barbosa, "Gêngis Khan e as conquistas mongóis", in História das guerras, São Paulo, Contexto, 2007, pp.

130-61.
[5] Ver Gavin Menzies, 1421, o ano em que a China descobriu o mundo, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006.
[6] Charles R. Boxer, O Império marítimo português, São Paulo, Cia. das Letras, 2002, p. 61.
[7] Immanuel C. Y. Hsu, The Rise of Modern China, Oxford University, 1999.
[8] R. Mousnier, O século XVIII: o último século do Antigo Regime, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995, p. 423. (História Geral das Civilizações, v. 11)
[9] A. V. de Saldanha e Guo Ping Jin, Para a vista do Imperador: memoriais da dinastia Qing (1808-18887), Macau, I POR, 2000, p. 76.
[10] Também conhecidos como "tratados desiguais".
[11] J. D. Spence, op. cit., p. 171.
[12] B. Basto da Silva, Cronologia da História de Macau: século XIX, Macau, DSEJ, 1995, p. 303.
[13] L. Karnal et al., História dos Estados Unidos , São Paulo, Contexto, 2007, p. 135.
[14] J. D. Spence, op. cit. p. 235.

BIBLIOGRAFIA

CHESNEAUX, Jean. *A Ásia Oriental nos séculos* XIX *e* XX. São Paulo: Pioneira, 1976.
DUROSELLE, J. B. *A Europa de 1815 aos nossos dias*: vida política e relações internacionais. São Paulo: Pioneira, 1996.
HSU, I. C. Y. *The Rise of Modern China*. Oxford University, 1999.
HOBSBAWM, E. J. *A Era dos Impérios*: 1875-1914. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
MOUSNIER, R. *O século* XVIII: o último século do Antigo Regime. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995
(História Geral das Civilizações, v. 11)
RÉMOND, R. *O século* XIX: 1815-1914. São Paulo: Cultrix, 1993.
SAID, E. W. I. *Imperialismo e cultura*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
SCHNERB, R. *O século* XIX: as civilizações não europeias no limiar do século XX. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. (História Geral das Civilizações, v. 14.)
SPENCE, Jonathan D. *Em busca da China moderna: quatro séculos de história. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.*



CONFERÊNCIA DE BERLIM (1884-1885)

Elaine Senise Barbosa

O tratado mais conhecido da história da África tem a peculiaridade de não ter sido assinado por nenhum africano ou representante de governo africano, apenas por europeus. Como se explica isso?

A segunda metade do século XIX foi marcada pela acelerada expansão econômica promovida pela Segunda Revolução Industrial e pela ampliação e integração dos mercados globais. Nova era de "descobrimentos"; a América era passado. África, confins da Ásia, polos Norte e Sul. Um mundo cartografado, palmilhado em todas as direções. Mentes excitadas por relatos, reportagens e romances que davam conta da incrível diversidade da vida e, ao mesmo tempo, confirmavam – segundo as convicções da época – a superioridade da civilização europeia.

Era liberal na qual a burguesia opôs-se a todo tipo de restrição por parte do Estado, especialmente no campo econômico, invocando a atuação autorregulatória do mercado. Época em que os "garotos podiam alimentar sonhos de grandeza",[1]desafiando individualmente os perigos para conquistarem fama e fortuna. Mas, apesar do discurso, quando a abertura de novos mercados em outros continentes impôs ações de maior risco e, principalmente, maior custo, os estados tornaram-se parceiros do grande capital, como patrocinadores, organizadores e conquistadores, mandando seus exércitos sempre que necessário para defender e ocupar, além de formalizarem a partilha desses espaços por intermédio de acordos diplomáticos.

A diplomacia europeia legitimou tal processo de expansão imperialista através da criação de regras ratificadas por tratados firmados pelos mesmos sujeitos históricos interessados na conquista territorial. Ao invés da colonização de tipo mercantilista, na qual o Estado assumia os custos e riscos, tratando as colônias como propriedades da monarquia, o modelo liberal previa que os principais agentes do empreendimento fossem as grandes companhias privadas de comércio e transporte, às quais caberia o ônus e bônus do negócio.

Mesmo o já velho e reconhecido princípio do *uti possidetis*, isto é, a posse útil, a ocupação efetiva de um território como pré-requisito para a legitimação da soberania, acabou reinterpretado sob uma luz bem mais difusa, filtrada pelas dificuldades concretas de espaços gigantescos e inóspitos a serem demarcados. Os tratados sobre a África empregaram o conceito de "área de influência", algo vago como o "fixar de uma bandeira" associado a postos de controle capazes de assegurar as práticas comerciais e missionárias.

Entre os atos diplomáticos dessa época, a Conferência de Berlim tornou-se – muito mais do ponto de vista do mito do que da história – um marco: o momento em que os estados europeus passaram a enxergar o continente africano como mais um lugar a ser incorporado e "civilizado". De certo modo, essa última fronteira a ser desbravada foi também o último espaço utilizado pelos grandes Estados europeus para acomodarem as tensões de um equilíbrio de poder cada vez mais tênue em seu próprio continente.

A história da colonização da África ou, mais precisamente, o período identificado como o da "corrida colonial", costuma ser balizado por dois eventos que têm a França como protagonista: o estabelecimento dos protetorados sobre a Tunísia, em 1882, e sobre o Marrocos, em 1912. Durante esses breves trinta anos, todo o continente foi submetido ao poder e interesse europeus, à exceção da Etiópia e da Libéria (se é que vale contar um estado criado e tutelado pelos Estados Unidos para repatriar seus ex-escravos).

Os conflitos de interesses levaram os colonizadores a assinar inúmeros tratados com o intuito de solucionar as disputas territoriais. Por isso, para lidarmos com a questão da "partilha da África", não podemos ficar restritos à Conferência de Berlim. Temos que avaliar também outros tratados assinados na mesma época a fim de compreender como se delinearam os espaços coloniais traçados pelos Estados europeus e, por extensão, as fronteiras da África contemporânea.

ESCRAVIDÃO E ABOLICIONISMO

Com as Grandes Navegações e a formação de uma "economia-mundo"[2]capitaneada pelos europeus ocidentais, a exploração inicial e costeira do continente africano revelou poucos produtos de alto valor comercial, com destaque para o ouro e os escravos. Esse ouro,

rapidamente esgotado, deixou ao tráfico de seres humanos a condição de atividade econômica mais lucrativa.

A escravidão tradicional esteve presente em diversas sociedades africanas desde tempos imemoriais – assim como em todos os outros continentes – na forma de escravidão doméstica, geralmente decorrente de guerras, dívidas ou abandono na infância. Mas, a partir do século VIII, com a expansão do islã pela África do Norte e pela África Oriental, os escravos tornaram-se mais uma mercadoria da extensa rede de trocas que os árabes estendiam até o Oriente Médio, a Ásia e o Índico. A procura gerou a oferta e impeliu certos reinos africanos a se tornarem fornecedores de escravos obtidos em guerras de conversão (*jihad*) ou mero apresamento comercial.

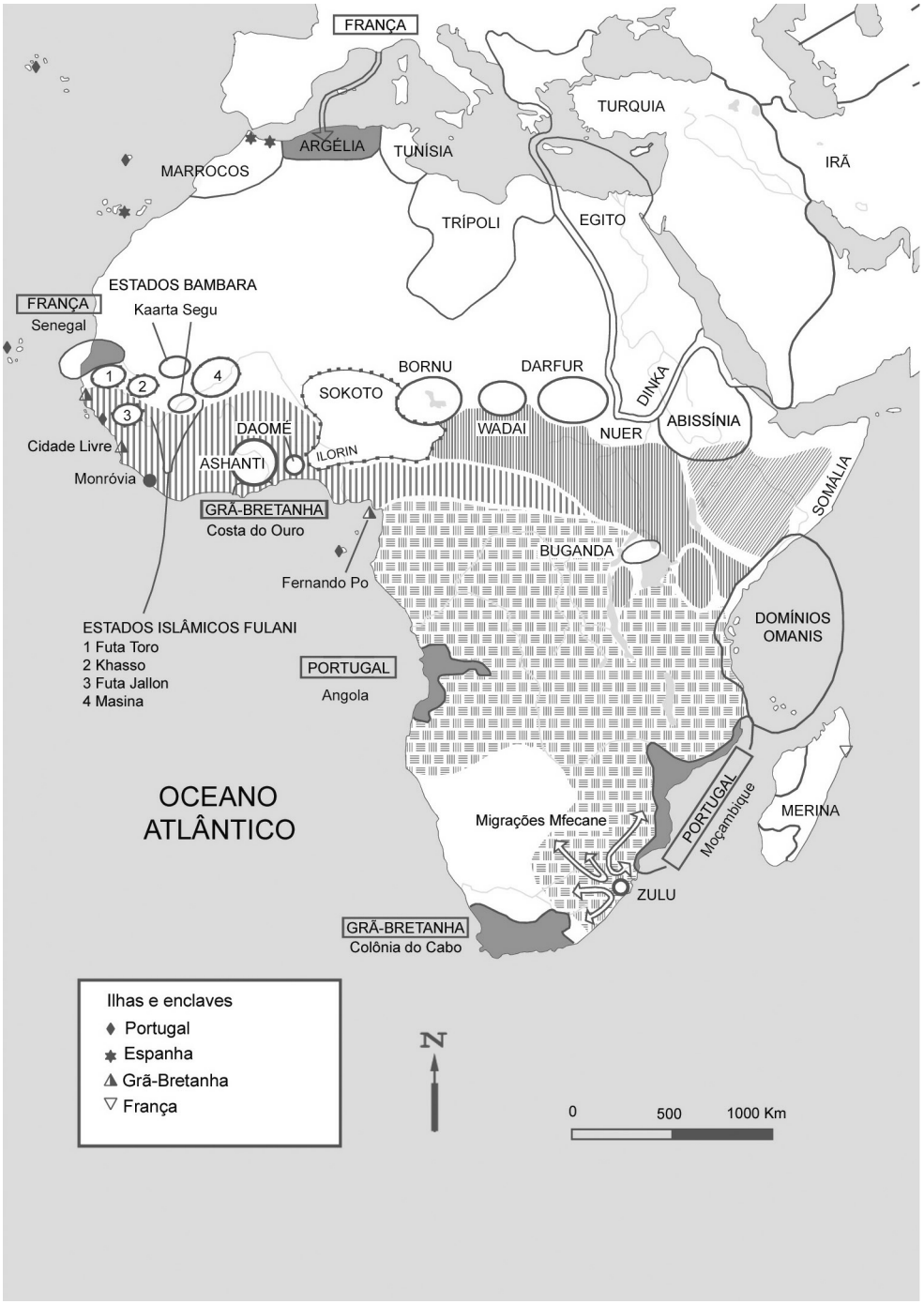
A partir do século XVI, com a chegada dos europeus à América e a criação das colônias de exploração, as companhias de comércio europeias logo articularam os mercados de escravos da África às *plantations* da América. Portugueses, holandeses, ingleses e franceses estabeleceram feitorias na costa ocidental africana com o intuito de se associar aos fantásticos lucros do tráfico negreiro. Embora os europeus não tenham sido os introdutores da escravidão e do tráfico humano na África, eles contribuíram decisivamente para que se promovesse uma catástrofe demográfica.

Os comerciantes europeus frequentemente davam armas de fogo em pagamento pelos escravos. A oportunidade de acesso a armas mais mortíferas produziu uma situação paradoxal: contribuiu para a formação de alguns reinos mais centralizados e organizados, como o Ashanti e o Yoruba, cujos poderes chegaram a ameaçar os interesses europeus por alguns momentos, mas cujas forças baseavam-se exatamente num progressivo aumento do tráfico de escravos como meio para a obtenção de mais armas de fogo.

O surgimento de entrepostos e feitorias europeias na costa ocidental africana interferiu nas rotas de comércio no interior do continente. Elas seguiam dois grandes eixos: ligavam a África Central, chamada genericamente Sudão, às costas do Mediterrâneo, atravessando o deserto do Saara, ou ligavam a África Oriental ao sudeste asiático, através do comércio marítimo pelo Índico, o que conferiu às ilhas de Madagascar e Zanzibar a condição de sedes de poderosos impérios comerciais e mercados de escravos. Os novos polos de atração na África Ocidental canalizaram parte daqueles fluxos, desestabilizando redes de comércio muito antigas. Além disso, a insaciável demanda por

escravos provocou guerras, destruição de cidades e desorganização política e social em boa parte das populações que compunham a paisagem humana do continente, principalmente na porção subsaariana.

A África em 1830.



Em meados do século XVIII, com o desenvolvimento da filosofia iluminista na Europa, a prática da escravidão foi confrontada com o princípio da liberdade e igualdade entre os homens. Depois disso, a

Africa esteve no foco de preocupações do homem comum europeu. Foi o caso de William Wilbeforce (1759-1833), um *tory* que acreditava na política como meio para reformar a sociedade segundo os valores éticos do Evangelho e que mobilizou uma campanha de opinião pública para pressionar o Parlamento britânico a proibir o tráfico de escravos para seus territórios e colônias, o que ocorreu em 1807.

Igrejas metodistas, luteranas, presbiterianas encamparam a luta antiescravista e mobilizaram seus fiéis não só para protestarem, mas também para agirem, partindo em direção às terras africanas a fim de conhecer melhor o problema e ajudar a combatê-lo. Missionários dirigiram-se à África às dezenas e seus relatos sobre o tráfico de escravos provocavam cada vez mais indignação. Em países como Alemanha, França, Bélgica e Holanda surgiam irmandades e sociedades abolicionistas.

A Grã-Bretanha, potência hegemônica no século XIX, assumiu a liderança da luta abolicionista, à qual conjugava o interesse em propagar o trabalho livre e assalariado, base do capitalismo liberal. No Congresso de Viena, em 1815, Castlereagh (1769-1822) obteve o compromisso dos demais Estados participantes de lutarem contra o tráfico de escravos em todas as partes (veja o capítulo "Congresso de Viena (1814-1815)"). Em 1834, a escravidão foi abolida em todos os territórios da Coroa britânica mediante indenização dos proprietários. A Marinha britânica policiava a navegação no Atlântico e estabelecia novas bases na costa ocidental africana a fim de desbaratar os velhos mercados de escravos. Mas essa política trouxe outro problema: o que fazer com as pessoas resgatadas em alto-mar ou com os escravos libertos?

A solução foi estabelecer um território protegido em solo africano para "repatriar" aquelas pessoas. Assim, o governo britânico, que mantinha uma base em Serra Leoa desde meados do século XVIII, decidiu fundar ali a cidade de Freetown, porto para os libertos. Note-se a concepção por trás da ação: para o europeu, qualquer parte da África seria casa para aquela gente também toda igual, igualmente preta! No entanto, a realidade desde cedo se rebelou contra essa simplificação e os recém-chegados sofreram discriminação e rejeição por parte dos locais.

A mesma visão reducionista apareceu nos Estados Unidos. No começo do século XIX, a jovem nação projetava um futuro sem as nódoas morais da escravidão, mas também sem sangue negro. Por isso alguns grupos propunham a devolução dos escravos e seus

descendentes à Africa. A ideia era apoiada pelo Congresso, mas havia resistência à ocupação de terras pela União em outro continente, o que caracterizaria um empreendimento colonial, contrariando as convicções da nação. Decidiu-se, então, criar a *American Colonization Society*, uma companhia privada que comprou terras em Serra Leoa para instalar a colônia da Libéria. Para lá foram levados alguns milhares de ex-escravos dos Estados Unidos, mas eles passaram a tratar os nativos como inferiores, a quem chegaram a impor o trabalho compulsório. A França, por sua vez, que só aboliu definitivamente a escravidão nas suas colônias com o advento da Segunda República, em 1848, fundou a cidade de Libreville, no Gabão, em 1849, para onde levou pessoas libertas.

Até cerca de 1875, a presença europeia na costa limitava-se a poucas feitorias, que, com o fim do tráfico negreiro, perderam muito de sua importância e ficaram restritas a áreas mínimas. Com isso retiraram-se holandeses, dinamarqueses, prussianos e suecos, restando Grã-Bretanha, França e Portugal.

O "policiamento" da costa ocidental africana levou os ingleses a se fixarem em alguns pontos, com a intenção de encontrar produtos que pudessem ser explorados comercialmente e cuja produção servisse também como fonte de renda alternativa ao tráfico de escravos para os reinos que faziam dessa a sua principal atividade. Mas, a princípio, apenas o delta do rio Níger oferecia um produto rentável, o óleo de palma, extraído do fruto de um coqueiro e utilizado para produzir óleos e lubrificantes.

O combate ao tráfico levou ao declínio a maior parte dos reinos escravistas africanos. Em algumas regiões, a pressão abolicionista chegou a provocar grandes revoltas contra os europeus, como a Revolta dos Madhis, um movimento messiânico de base islâmica ocorrido no Sudão no final do XIX contra ingleses, alemães e franceses e que dificultou bastante o domínio daquela região.

NOTÍCIAS DA ÁFRICA

Apesar da campanha abolicionista, o continente africano seguia como um grande desconhecido dos europeus e do restante do mundo. Os mercadores muçulmanos, que circulavam na orla do Mediterrâneo e na costa oriental, conheciam apenas suas próprias rotas e relatavam o

que ouviam falar. Quando os britânicos referiam-se à *Dark Africa*, tal expressão revelava ao mesmo tempo o desconhecimento e o temor perante um ambiente tão diverso e inóspito. A grande mortalidade provocada por doenças tropicais, especialmente pela malária, fazia com que a África fosse chamada de "túmulo do homem branco" e, até a segunda metade do século XIX, não despertasse maior interesse junto aos empresários, políticos e diplomatas europeus.

Foram os missionários os primeiros a defender a efetiva ocupação do território a fim de combater o tráfico e a escravidão, preocupação que acabaria justificando uma nova expansão colonial. O novo pensamento racista que começava a surgir na Europa também contribuiu para o empreendimento.

No final do século XVIII, com o racionalismo iluminista, alguns filósofos estabeleceram quadros comparativos entre as sociedades conhecidas em todo o mundo. Neles destacam-se dois pontos que ajudaram a construir distorções de entendimento sobre as sociedades africanas ainda hoje presentes no imaginário ocidental: primeiro, esses quadros comparativos reduziam a diversidade social e cultural do continente a uma suposta unidade – "África" e "africanos" tornaram-se palavras reducionistas usadas até hoje (a "África", no senso comum, está mais para país que para continente) –; segundo, naquelas análises, a "África" estaria sempre em desvantagem como o lugar mais atrasado e bárbaro do planeta por conta da prática da escravidão, que impediria o desenvolvimento do continente. Essa visão foi reproduzida em um vasto conjunto de imagens, de mapas a estátuas, que personificam os continentes e nos quais sempre cabe à África a figura de uma mulher negra, com correntes, caveiras e um ar um tanto assustador.

Em algumas décadas, o racionalismo europeu tornou-se um compulsivo cientificismo que a tudo buscava explicar. A ciência era a nova religião do século XIX e suas afirmações assumiam contornos dogmáticos. O "atraso" africano acabou ganhando nova interpretação a partir das teses evolucionistas de Charles Darwin (1809-1882), cujas ideias foram apropriadas e reinterpretadas por sociólogos, antropólogos e políticos, resultando naquilo que costuma ser designado "darwinismo social". Seu pressuposto é que, se as populações animais evoluem por seleção natural, deixando vivos apenas os espécimes mais aptos, tal processo ocorreria também nas sociedades humanas. Assim buscou-se estabelecer uma escala de evolução das sociedades, tendo como parâmetro o grau de desenvolvimento tecnológico de cada uma. A

escala evolutiva começava com os africanos (“negros”), passava pelos ameríndios (“vermelhos”) e asiáticos (“amarelos”) e terminava gloriosamente nos europeus (“brancos”).

A escolha do caráter fenotípico cor da pele para destacar as diferenças culturais, com a aparente coerência de uma evolução em cujo ápice ficavam os povos de pele clara, forneceu legitimidade científica ao conceito de raça. O racismo tornou-se a ideologia de uma sociedade em rápido crescimento e expansão, que precisava justificar seus objetivos colonialistas sem parecer extremamente contraditória, ou cínica, em relação ao princípio da liberdade humana que ela dizia defender.

A “raça” era uma questão biológica e, portanto, fora do alcance das leis criadas pelos homens: a desigualdade inata era um fato da “natureza”.[3]No entanto, a ocupação pelos europeus de territórios “atrasados” e o domínio sobre seus povos nativos contribuiria para acelerar sua “evolução”, com a imposição dos modelos e padrões ocidentais. Era a “missão civilizadora do homem branco” .

O sentido dessa missão era permanentemente exaltado pela imprensa, que adquiriu notável importância no decorrer do século XIX com o avanço das liberdades civis, da educação, do direito de voto e, por extensão, com a formação de uma opinião pública. Os jornais queriam histórias que vendessem – e o público queria conhecer o exótico mundo exterior para sentir-se parte de um todo coerente, no qual lhe caberia um destino superior.

Ao mesmo tempo, havia uma genuína curiosidade científica relacionada aos avanços promovidos pela industrialização, contribuindo para o surgimento de dezenas de sociedades e associações voltadas para o estudo disso e daquilo. Um dos setores mais prestigiados, dado o fascínio que exerciam sobre o público, eram as sociedades e revistas geográficas, que estavam ajudando a palmilhar o globo, “descobrindo-o” e descrevendo-o para um número cada vez maior de leitores ávidos por relatos bizarros, emocionantes, trágicos. Himalaia, Tibete, Nilo, Congo, Polo Norte, Polo Sul! Um mundo de diversidades se descortinando.

Época em que os meninos cresciam sonhando com coroas de louros e um mundo a conquistar. Enquanto brincavam com jogos de tabuleiros de caça ao tesouro em lugares exóticos, olhavam os grandes e coloridos mapas pendurados nas paredes das escolas e pensavam na carreira militar como caminho para grandes aventuras. Época de homens como Cecil Rhodes (1853-1902), um pequeno comerciante transformado em

magnata e político graças à fortuna amealhada com o ouro e os diamantes do sul da África – e que chegou a ter uma colônia com seu próprio nome, a Rodésia. Traduzindo bem o espírito da época, Rhodes escreveu: “Eu anexaria os planetas, se pudesse”.

Enquanto isso, os jornais davam grande destaque às histórias dos viajantes e desbravadores, financiavam algumas expedições e transformavam em heróis os poucos bem-sucedidos; “[...] os exploradores africanos acabaram por se tornar as primeiras celebridades internacionais. A fama desses homens cruzou as fronteiras nacionais [...]”.[4]A opinião pública era alimentada com análises permeadas pelo preconceito racial e cultural, e acreditava cada vez mais que lhe cabia a missão, por intermédio de seus governos, de liderar o desenvolvimento da civilização.

A primeira grande curiosidade sobre a África localizou-se no velho Egito, que, desde a época da expedição napoleônica (1798), ocupava um vivo espaço na imaginação europeia. Localizar a nascente do rio Nilo envolveu algumas expedições e muitas vidas. Coube aos ingleses Richard Burton (1821-1890) e John Speke (1827-1864) o papel de “descobridores” dos lagos Tanganica e Vitória, em 1860, situando-se neste último o nascedouro do Nilo.[5]

O mais célebre de todos os exploradores, o médico e missionário David Livingstone (1813-1873), penetrou no continente pelo extremo sul, indo depois de Angola a Moçambique, navegando pelo rio Zambeze e, mais tarde, atingindo o Lago Tanganica e a nascente do rio Lualaba. Em 1871, Henry Morton Stanley (1841-1904), um jornalista do *New York Herald*, foi enviado à procura de Livingstone, do qual há tempos não se tinham notícias. Foram meses antes do encontro e, enquanto isso, o jornal publicava regularmente os relatos que Stanley enviava, e o telégrafo ajudava a espalhar as suas narrativas, que mesclavam conscientemente fatos e mitos. Depois, cada qual seguiu seu caminho: Stanley foi para Londres e Livingstone permaneceu na África, onde logo morreria.

Stanley fez fortuna transformando suas aventuras em livros e palestras e decidiu retornar ao “continente negro” disposto a atingir o coração da África, “onde nenhum europeu havia pisado”. Em 1874, circum-navegou o lago Vitória e, em seguida, o Tanganica, de onde seguiu o curso do rio Lualaba, que constatou ser um afluente do rio Congo, chegando à costa do Atlântico em 1877. Nosso ambicioso explorador descobriu que o continente podia ser atravessado de leste a

oeste por rio. Stanley tornou-se um ídolo popular.

As grandes expedições resolveram uma questão central para qualquer projeto de ocupação colonial: acesso. Uma vez identificadas as principais bacias hidrográficas africanas, especialmente na outrora inacessível África Central, constatou-se que a navegação pelo Congo permitiria atingir as terras do interior. Seria necessário apenas construir uma linha férrea contornando o percurso de alguns quilômetros de cachoeiras intransponíveis, nos últimos quilômetros antes de o Congo desaguar no Atlântico. E, embora a obra fosse dificílima, nada parecia impossível nessa época de feitos construtivos como o Canal de Suez e as ferrovias transcontinentais.

Muitas outras expedições foram realizadas por franceses e britânicos, portugueses e alemães. Elas mapearam as rotas do Saara; os rios Níger, Gabão e seus principais afluentes; avançaram pela África Austral e Oriental.

Portugal, a mais antiga metrópole europeia baseada em solo africano, agia por necessidade, sentindo uma inédita pressão sobre terras que via como suas "possessões históricas", uma vez que nelas ocupara cidades, construíra fortes e desenvolvera um comércio regular desde o século XVI. O governo de Lisboa reivindicava as terras ao norte da foz do Congo (Cabinda) até Angola, na costa ocidental, e Moçambique, na costa leste – insistia, então, que elas formavam uma faixa contínua de terras, de costa a costa. A fim de fundamentar seus "direitos", os exploradores portugueses Serpa Pinto (1846-1900), Hermenegildo Capelo (1841-1917) e Roberto Ivens (1850-1898) realizaram uma série de expedições pelo rio Zambeze e pelo interior da bacia do Congo, entre 1869 e 1885.

A pressão sobre Portugal vinha especialmente da Grã-Bretanha, que, desde o início do século XIX, instalara-se na holandesa Cidade do Cabo a título de protegê-la de possíveis ataques napoleônicos. Em 1815, o Congresso de Viena reconheceu a soberania britânica sobre aquela colônia. Entretanto, os colonizadores de origem holandesa, lá instalados desde meados do século XVII, os boeres, não aceitaram o novo domínio.

Em 1837, os boeres iniciaram um movimento migratório, o *Grand Trek*, em direção às terras altas do interior, para além do rio Orange. Uma parte do grupo rumou para o leste, atingindo o Índico e fundando Porto Natal (Durban). Mas o governo britânico, que jamais reconhecera essa fuga ao seu controle, enviou forças para anexar as novas terras boeres, conquistando Natal em 1843. A tensão entre ingleses e boeres

prosseguiria nas décadas seguintes, aumentando terrivelmente com a descoberta de diamantes (1876) na confluência dos rios Vaal e Orange, onde surgiu a cidade de Kimberley. Enquanto isso, ambos os colonizadores avançavam sobre as terras de povos como os zulus, os matabeles e shonas, entre tantos outros, que foram dizimados pelas armas de fogo, pela perda de suas terras e modos de vida ou transformados em trabalhadores semiescravos. Mais ao norte ficava Moçambique e um vasto interior que Portugal dizia dominar.

Na Europa, por essa época, tantas histórias e aventuras começaram a povoar algumas mentes coroadas...

OS PRINCÍPIOS DA PARTILHA

Na segunda metade do século XIX, os grandes Estados europeus preservavam a paz no continente mantendo-se fiéis à ordem multipolar consagrada em Viena, em 1815. Mas o frágil equilíbrio pentagonal foi seriamente abalado pela Guerra Franco-Prussiana de 1870, que unificou a Alemanha[*] e provocou o revanchismo francês. A França, para compensar sua perda de influência na Europa, começou a dar vazão a ambições imperiais em outros continentes.

Até então, os lugares merecedores de atenção para os diplomatas eram a Europa, o Mediterrâneo e, no máximo, o norte da África, que estava relacionado ao Império Turco-Otomano e à chamada questão oriental. A "África Negra" não existia no concerto das potências, e apenas os grupos abolicionistas e a curiosidade dos exploradores rompiam esse desinteresse.

Mas as incursões pela África começaram a render seus primeiros frutos e, em 1885, foi anunciada a descoberta do ouro na república bôer do Transvaal (região do *Rand*, a 50 quilômetros de Pretória), além de cobre, na Rodésia. De repente, um novo Eldorado se descortinava!

Entretanto, a postura dos governos britânico e francês era a de evitar, a princípio, ocupações territoriais que implicassem em gastos adicionais e impopulares aumentos de impostos – afinal, diziam, não havia nenhuma disputa na África que justificasse tal coisa. E é aí que entra um personagem central em nossa história, o rei Leopoldo II (1835-1909), da Bélgica, cuja ambição era fundar uma colônia particular para dela extrair o máximo de riquezas. Esse empreendimento, que perseguiu tenazmente e com sucesso, converteu o soberano do pequeno país

europeu num protagonista da colonização da Africa.

Em setembro de 1876, o rei belga, valendo-se da popularidade das sociedades geográficas e da força do discurso humanitário e civilizador, decidiu realizar uma Conferência Internacional de Geografia, em Bruxelas, a título de "abrir à civilização a única parte de nosso globo em que ela não havia ainda penetrado".[6]Sob seu patrocínio, os participantes fundaram a Associação Internacional Africana (AIA), com sede em Bruxelas, tendo como acionistas empresários britânicos e holandeses e um banqueiro que era testa de ferro de Leopoldo II. A AIA formou comitês nacionais para captar recursos para o estabelecimento de postos entre a costa de Zanzibar e a embocadura do Congo, a fim de "civilizar os nativos e combater a escravidão".

A sorte grande de Leopoldo II materializou-se na pessoa de Henry Stanley, o herói do Congo, que acabara de retornar à Grã-Bretanha, sua terra natal, onde foi acolhido com grandes festas pelo público em geral, mas com frieza por parte do governo, que não estava interessado em aventuras coloniais. Foi então que o rei belga, valendo-se de sua riqueza e prestígio, passou a bajular o também ambicioso Stanley até trazê-lo para o seu lado. Associados, fundaram o Comitê de Estudos do Alto Congo (CEAC), em 1878, cuja finalidade, além de filantrópica, era também comercial.

Mas, para assegurar seu domínio efetivo sobre aquelas terras sem gerar oposições, Leopoldo II precisava que o poder do CEAC fosse legitimamente reconhecido pelas grandes potências da Europa. Stanley retornou ao Congo em agosto de 1879 com a missão de criar três estados politicamente independentes ou formar pequenos Estados sob a suserania do CEAC, para depois agrupá-los num Estado Livre do Congo. Leopoldo II avaliava que, assim, não suscitaria ciúmes dos outros países e legalizaria seu controle sobre o território porque, aparentemente, o CEAC é que seria responsável pela nomeação das autoridades e pelo estabelecimento das leis locais. Nos planos do rei, o estado belga nada tinha a ver com o Comitê ou com o futuro Estado Livre: aquele era um empreendimento estritamente particular e todo o seu rendimento caberia a ele, Leopoldo.

Entretanto, a intenção do monarca foi compreendida pelo explorador e tenente da Marinha francesa, Pierre de Brazza-Savorgnan (1853-1905), responsável pela exploração do rio Ogué, no Gabão, entre 1875 e 1878. Brazza retornou à África com financiamento da seção francesa da Associação Internacional Africana para fundar Franceville (1880) e

assegurar uma boa posição para sua pátria na nova fronteira colonial em que o Congo estava se transformando. Em seguida, por iniciativa própria, o tenente assinou centenas de tratados com chefes tribais congoleses segundo os quais aqueles homens entregavam a soberania sobre suas terras para a França. Era o regime de protetorado. Restava saber se o Estado francês reconheceria a legalidade desses acordos, que, além de se apresentarem como fatos consumados, ainda punham em questão, por exemplo, o significado do conceito de soberania para os líderes congoleses. Todavia, mediante o interesse cada vez maior de outros países pela região, o Ministério das Relações Exteriores francês acabou reconhecendo-os em 1882.

Leopoldo decidiu adotar a mesma estratégia e mandou para Stanley formulários a serem preenchidos e assinados com termos de cessão de soberania (ele fez uns quinhentos) em favor da

> Associação Internacional do Congo (AIC), a terceira e última criação de Leopoldo. Ao contrário das duas anteriores, a AIA e a CEAC, que haviam sido entidades internacionais autênticas, embora principalmente em teoria, a sigla internacional da AIC era pura ficção. A Associação Internacional do Congo não passava do próprio Leopoldo, sob um nome novo. O nome fora escolhido com cuidado numa deliberada tentativa de confundi-lo com o das duas outras associações. Em consequência disso a AIC conseguiu usurpar a auréola de altruísmo filantrópico e pesquisa desinteressada ostentada pelas duas precursoras.[7]

Foi nesse quadro, em que as movimentações de Stanley e Brazza passaram a ameaçar o controle sobre a foz do Congo, que Portugal tratou de dar maior publicidade a sua reivindicação sobre “direitos históricos” na região. O problema é que viajantes como Livingstone não se cansavam de acusar os lusos de pouco fazerem para combater o tráfico e a escravidão nas terras que diziam dominar, o que, no mínimo, indicava falta de controle efetivo.

A fim de obter o precioso apoio britânico contra as pretensões francesas, Lisboa assinou um tratado com Londres, em 1884, sobre as fronteiras entre Moçambique e as terras ocupadas por boeres e britânicos, com grandes cessões e vantagem para estes. Em troca, Portugal obteve o reconhecimento sobre seus direitos soberanos nas terras ao norte e ao sul dos rios do estuário do Congo.

Mas o governo francês contestou Portugal e denunciou o acordo, no que foi rapidamente seguido por Leopoldo II, a quem não interessava uma colônia no interior da África que não tivesse uma saída para o mar. Valendo-se de amizades influentes e alguns presentes para jornalistas e políticos, o rei belga lançou uma campanha de opinião pública em solo

britânico contra as pretensões portuguesas – e a monarquia lusa teve que arcar com os custos de sua reacionária política antiabolicionista e antiliberal, especialmente seu protecionismo econômico, aplicado por décadas.

Já Leopoldo II tratou de garantir a todos que no futuro Estado Livre do Congo não haveria taxa alfandegária alguma, levando o governo britânico a inclinar-se em favor dessa proposta. Como, porém, já houvesse o acordo anglo-português e sem poder ter certeza do que fariam os britânicos, Leopoldo buscou o apoio francês para o seu Estado Livre, o que conseguiu após assinar um tratado segundo o qual, na hipótese de falência da AIC, a França teria "direito de preferência" para a ocupação do Congo.

O governo português achou por bem sugerir a realização de uma conferência internacional para discutir a situação do Congo, recebendo o apoio decisivo de Bismarck. O chanceler alemão, que acompanhava as questões na África de olho no equilíbrio de poder europeu, viu aí a chance de consolidar a nova liderança diplomática alemã, além de buscar maior aproximação com a França. Em abril de 1884, Bismarck entrou em contato com Jules Ferry (1832-1893), o primeiro-ministro francês que defendia com todas as letras os "direitos das raças superiores sobre as inferiores". Ambos passaram a discutir a proposta portuguesa.

O patrocínio alemão à conferência tem suscitado debates sobre as motivações do "chanceler de ferro" ao apoiá-la. Isso porque a política alemã nunca estivera relacionada a aventuras coloniais e porque Bismarck era conhecido por suas posições anticolonialistas. Mas, como ele mesmo disse, "meu mapa da África é a Europa".

Bismarck resistia principalmente aos custos de uma empreitada colonial, mas grupos nacionalistas pró-colonialismo (como a Liga Pangermanista) agiam por conta própria, financiando expedições à África e criando problemas diplomáticos para o governo administrar, como, por exemplo, na costa leste (futura Tanganica), onde britânicos e franceses também atuavam. Aparentemente, o chanceler mudou de posição no início de 1884, após ser convencido a adotar o sistema de concessões às grandes companhias de comércio como meio de "ocupação sem custos". Então, entre julho e outubro, enquanto reuniões preparatórias para a conferência sobre o Congo eram realizadas, Bismarck ordenou a exploradores alemães que fossem à África e assinassem o maior número possível de tratados de cessão de

soberania nas áreas do Togo, Camarões e sudoeste Africano, onde grupos missionários já marcavam presença.

A Conferência a ser realizada em Berlim tinha por objetivo explícito estabelecer regras referentes à livre navegação nos rios Congo e Níger e à ocupação das terras no litoral. “Partilhar a África” não estava nos planos imediatos dos conferencistas. E como os organizadores decidiram aplicar aos dois rios africanos as mesmas regras adotadas em Viena referentes ao Danúbio, foram convocados os mesmos participantes da reunião de 1815 – Alemanha, França, Grã-Bretanha, Bélgica, Portugal, Itália, Espanha, Áustria-Hungria, Países Baixos, Dinamarca, Rússia, Suécia e Noruega –, além dos Estados Unidos e do Império Turco Otomano.

Os participantes da Conferência de Berlim consignaram, entre seus objetivos:

> [...] regular num espírito de compreensão mútua as condições mais favoráveis ao desenvolvimento do comércio e da civilização em certas regiões da África, e assegurar a todos os povos as vantagens da livre navegação sobre os dois principais rios africanos que se lançam no Oceano Atlântico; desejosos, por outro lado, de prevenir os mal-entendidos e as contestações que poderiam originar, no futuro, as novas tomadas de posse nas costas da África, e preocupados ao mesmo tempo com os meios de crescimento do bem-estar moral e material das populações aborígenes, resolveram sob convite que lhes enviou o Governo Imperial Alemão, em concordância com o Governo da República Francesa, reunir-se para este fim [...].[8]

Pela primeira vez a África era alvo de negociações entre os estados europeus, que, no entanto, não a consideraram tão importante a ponto de enviar seus melhores quadros diplomáticos; em vários casos estiveram presentes os próprios embaixadores residentes em Berlim. Ao todo, realizaram-se 12 sessões plenárias, enquanto comissões menores discutiam os pontos mais controversos, como as questões da liberdade comercial e da cobrança de taxas. O processo todo poderia ter sido concluído ao cabo de duas semanas, não fossem as intermináveis manobras de Leopoldo II para conseguir dos participantes o reconhecimento do seu Estado Livre do Congo, o que ocorreu formalmente no dia do encerramento da Conferência.

O rei belga mesclou bajulação, favores e habilidade de negociação para atingir seus objetivos. Seu grande trunfo foi fazer com que aquele Estado Livre fosse visto pelas grandes potências como um Estado-tampão, capaz de manter o coração da África neutro diante das disputas territoriais que começavam a ocorrer e, principalmente, livre para o comércio – que Leopoldo II assegurava a todo momento.

Já Portugal, sem poder de pressão, acabou perdendo o controle sobre a margem direita do rio Congo, conquanto preservasse a margem esquerda e uma pequena área acima do estuário, onde se localiza o antigo porto de Cabinda. O pequeno reino lusitano perdia definitivamente a chance de dominar o interior do continente.

A livre navegação no rio Congo foi assegurada (capítulo I da *Ata Geral da Conferência de Berlim*), mas a Grã-Bretanha manobrou para deixar a bacia do Níger fora do texto final. Outro tópico relevante referia-se à ocupação dos territórios da costa pelos estados europeus e as condições para o reconhecimento das soberanias (capítulo VI). Ficou decidido que o país ocupante teria que notificar todos os signatários dessa Ata a fim de que estes pudessem apresentar suas queixas, caso existissem, antes que se reconhecesse qualquer domínio efetivo. Na prática, era o reconhecimento das bases já existentes.

O problema é que um processo cuidadoso de ocupação e demarcação envolvia custos que ninguém queria, o que levou os participantes a uma decisão pragmática: bastaria "fincar o pavilhão", ou seja, os territórios ocupados deveriam contar com a presença de algum tipo de autoridade capaz de manter a ordem e fazer respeitar os direitos de comércio e trânsito, sem a necessidade de uma ocupação mais efetiva. O resultado é que foram necessários inúmeros tratados posteriores de delimitação de fronteiras entre as potências ocupantes.

A Conferência de Berlim também tratou das questões humanitárias, que possuíam grande apelo junto à opinião pública. A *Ata Geral* assegurava a continuidade do combate ao tráfico de escravos (capítulo II); a liberdade religiosa; a concessão de direitos especiais de proteção aos missionários
e exploradores.

Como se observa da leitura do texto da *Ata Geral*, o continente africano não foi partilhado em Berlim. Mas é inegável que a política de adiar o fim da reunião para favorecer Leopoldo II, criando seu Estado Livre do Congo; o cuidado em redigir um texto final que contém muitos verbos no futuro ("as potência que exercem ou exercerão direitos de soberania..."); a preocupação em estabelecer critérios para o reconhecimento da posse de terras; as ações dos estados europeus para ampliar as bases de ocupação em todo o litoral africano; enfim, tudo contribuiu para a impressão de que o continente, se já não estava, muito em breve seria efetivamente partilhado pelos europeus.

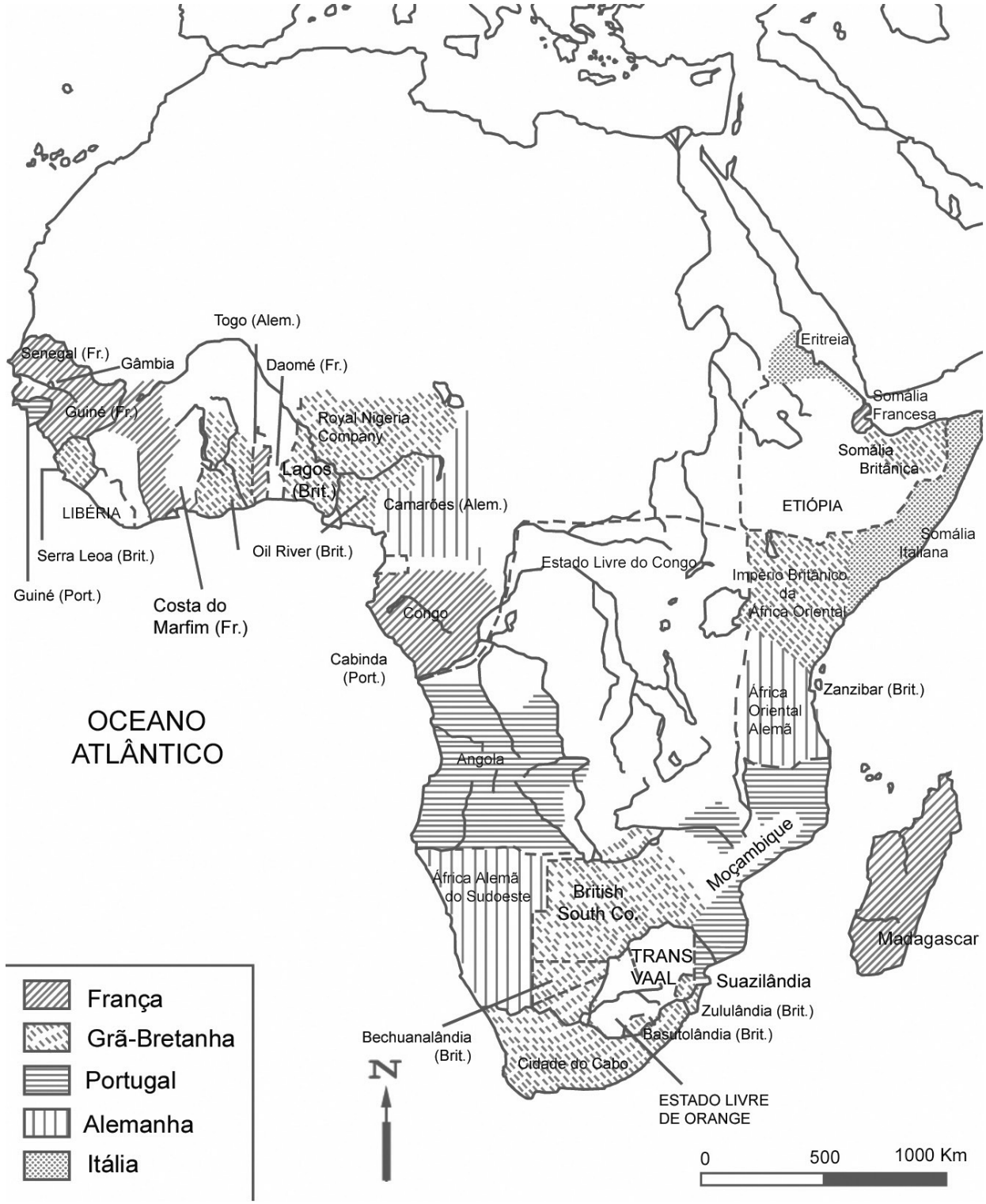
E essa impressão já aparecia em novembro de 1884 num jornal

alemão que alardeava “a última divisão de um continente entre os Estados da Europa”, ideia que seria repetida décadas depois por Kwame Nkrumah (1909-1972), líder da independência de Gana e expoente do ideário pan-africano, que um dia afirmou: “O desenho original da África foi combinado em Berlim”.[9]

A PARTILHA

A Conferência de Berlim dispôs sobre as terras da África centro-ocidental, onde franceses, britânicos, portugueses e alemães já marcavam presença havia algum tempo. A grande novidade foi a criação do Estado Livre do Congo, a partir do seu reconhecimento pelos representantes dos governos ali reunidos. A ambição de Leopoldo II, que desejava riqueza, poder e glória, acabou levando-o ao domínio de um vastíssimo território que, no fim, serviu mesmo como Estado-tampão, separando as demais regiões ocupadas pelos europeus e assegurando a todos os direitos de navegação e comércio. Os horrores vividos pelos nativos submetidos à exploração do monarca e, em certa medida

A ÁFRICA EM 1890



o quanto isso afetou os próprios agentes colonizadores serviram de mote para Joseph Conrad escrever sua obra mais famosa, *O coração das trevas*.

No fim das contas, o empreendimento do rei belga ajustou-se perfeitamente às conveniências das grandes potências europeias, que desejavam garantir o acesso àquela região estratégica, em virtude de sua imensa bacia hidrográfica, e evitar que sua posse se tornasse fonte de conflitos, trazendo mais instabilidade ao frágil equilíbrio de poder na

Europa.

O pesquisador H. L. Wesseling chama a atenção para esse aspecto: a Conferência de Berlim teria sido o último suspiro do "sistema de conferências" instituído em 1815. Para esse autor, a verdadeira divisão territorial da África foi realizada nos anos seguintes ao encontro na Alemanha, por meio de acordos bilaterais, o que apontaria para a falência do sistema de equilíbrio pentagonal de Viena. Henri Brunschwig fornece-nos alguns números: "constata-se, por exemplo, que entre 12 de janeiro de 1869 e 3 de junho de 1907, a Grã-Bretanha firmou 30 tratados de delimitação com Portugal. Houve 25 entre Grã-Bretanha e Alemanha de 29 de abril de 1885 a 11 de junho de 1907, e 249 com a França sobre a África Ocidental e Central [...]".[10]Foi nessa época que o interior do continente passou a ser efetivamente disputado, processo que contribuiu sobremaneira para aumentar as tensões na Europa.

Os diplomatas e seus assessores cartográficos desenhavam fronteiras sobre mapas traçados a partir das informações imprecisas dos viajantes. Os tratados eram verdadeiros esboços a serem demarcados posteriormente por comissões de fronteiras e novos tratados bilaterais. Esse trabalho estendeu-se pelas décadas seguintes e, sempre que possível, utilizavam-se os divisores de águas como referência para o estabelecimento dos limites de territórios, uma vez que interessava aos colonizadores o maior controle possível sobre as bacias hidrográficas.

Vejamos alguns dos principais tratados assinados entre Grã-Bretanha, França e Alemanha e como eles determinaram as grandes divisões políticas da África Contemporânea.

A França ocupa papel de destaque no processo de colonização da África em decorrência dos fracassos das políticas imperiais experimentados na Europa durante os governos de Napoleão I (1769-1821) e Napoleão III (1808-1873). Contidos primeiro pela Santa Aliança e, mais tarde, pela Alemanha, os franceses voltaram-se para aventuras externas, com as quais o seu nacionalismo podia manter-se insuflado. Já em julho de 1830, a França conquistou a Argélia, que, desde 1881, passou a ser governada a partir de Paris como extensão do território metropolitano.

Em 1878, no quadro da conferência realizada em Berlim para tratar dos efeitos da Guerra Russo-Turca recém-encerrada, Bismarck achou conveniente assegurar à França algum ganho territorial, uma vez que os acertos diretamente relacionados ao conflito não lhe haviam favorecido.

A região escolhida foi a Tunísia, então parte do Império Turco. Para a França, tratava-se de assegurar a defesa das fronteiras do leste argelino. Mas questões de política interna retardaram a ocupação até abril de 1881, quando 35 mil soldados franceses desembarcaram na Tunísia a pretexto de apoiar o rei contra pretensões golpistas. No dia 8 de junho de 1883, foi assinada a Convenção de La Marsa, estabelecendo um regime de protetorado.

Mas, no mesmo instante em que Paris obtinha essa vitória, sofria indigesta derrota em outra parte. Em 1882 os franceses perderam seu tradicional espaço de influência no Egito para o velho rival britânico. A história começara anos antes, quando a "questão oriental", ou seja, o problema da decadência do Império Otomano, pôs em risco os interesses de comércio e navegação da Grã-Bretanha nos mares Mediterrâneo e Vermelho. Some-se a isso o desenvolvimento do cultivo de algodão no Egito, que supriu boa parte das indústrias britânicas durante a Guerra Civil Americana (1861-1865), e o surgimento dos navios a vapor, que permitiram a navegação do Mar Vermelho em direção ao norte e ao porto de Alexandria.

A valorização da região levou à construção do Canal de Suez a partir de 1866, quando o sultão turco aceitou a proposta do consórcio francês para a obra, descartando o projeto ferroviário inglês. Mas o estado egípcio, que havia custeado a maior parte do monumental empreendimento e era o principal acionista da Companhia do Canal, dado seu alto endividamento, foi obrigado a vender suas ações no início da década de 1870, quando uma França ainda abalada pela derrota na Guerra Franco-Prussiana e pelo pagamento de indenizações à Alemanha acabou deixando o caminho livre para a compra por parte de empresários britânicos.

Em 1876, o estado egípcio entrou em bancarrota e britânicos e franceses passaram a compartilhar o poder na região, numa espécie de condomínio que durou até 1882. Nesses anos surgiu um movimento de resistência islâmica contra a crescente intervenção estrangeira no país e com grande penetração junto às fileiras do Exército (as bases desse movimento estão na raiz dos grupos fundamentalistas atuais). Em 1881 explodiu uma revolta antiocidental e ficou evidente o vácuo político no país, onde a suserania do sultão turco era uma ficção e o Exército egípcio não tinha um projeto alternativo a apresentar. Foi então que a sorte sorriu para o leão inglês: o primeiro-ministro William Gladstone (1809-1898) propôs uma intervenção militar conjunta com o governo

francês, que declinou da oferta em meio à forte crise política interna. A partir de 1882 o Egito tornou-se protetorado britânico.

Mas as concepções estratégicas de então consideravam que a posse plena de um rio dependia sempre do domínio sobre suas nascentes, o que no caso do Nilo significava rumar para o sul, para o Sudão. E, embora a coroa britânica continuasse a defender uma política baseada no livre-comércio, e não na ocupação de territórios, o fato é que no cenário movediço de uma África que se convertia em alvo de disputas ocupar e gastar tornava-se inevitável em nome da defesa dos interesses nacionais (fossem eles comerciais ou geopolíticos).

A expressão árabe *Bilad al-Sudan* significava genericamente "terra de negros" e estendia-se do Saara à floresta tropical e do Atlântico ao mar Vermelho. Foi subdividido em Sudão ocidental (entre o Senegal e o Alto Níger), central e egípcio. Em 1820, o próprio governo egípcio havia ocupado essas terras ao sul, por onde corria o Nilo. E já naquela época era visível a distinção entre as regiões norte e sul do país, com a primeira fortemente influenciada pelo islã egípcio, enquanto o restante seguia animista.

Mas a nascente do Nilo está ainda mais além, em terras mais altas, onde se situa o lago Vitória. Isso significava, para o governo britânico, a necessidade de controlar Uganda. O problema é que a Alemanha também estava interessada na região, onde missões germânicas atuavam desde as primeiras décadas do século XIX. Retornando à Conferência de Berlim, podemos ver Bismarck, em 27 de fevereiro de 1885, dia seguinte ao encerramento do encontro, anunciando o protetorado sobre a África Oriental Alemã, uma área que se estenderia das terras ao sul do porto de Mombasa até Moçambique, incluindo as ilhas de Zanzibar e, para o oeste, até o lago Vitória (basicamente, Quênia e Tanzânia atuais).

A intromissão da Alemanha na África Oriental alarmou o governo britânico, que trabalhava na região sob uma dupla perspectiva: prioritariamente, controlar as nascentes do Nilo e, ao mesmo tempo, manter a região livre de qualquer outro poder que pudesse representar um obstáculo para a construção de uma ferrovia cortando verticalmente toda a África para ligar o Cairo à Cidade do Cabo.

A história da nunca realizada ferrovia Cairo-Cabo ocupa relevante papel na política britânica para o continente, especialmente por ter funcionado como uma espécie de miragem pela qual se deixaram levar o público britânico e muitos políticos. Esse projeto surgiu em um panfleto

publicado em 1876 por *sir* Edwin Arnold e foi retomado alguns anos depois por Harry Johnston (1858-1927), explorador e político britânico (ele chefiou a primeira expedição científica ao Monte Kilimanjaro). A proposta casava-se perfeitamente com outra, surgida por volta de 1884, que defendia a concentração de colônias na costa oriental africana, sob o argumento da contiguidade com a Índia e a Austrália, além dos enclaves na China, por meio do *mare nostrum* britânico que seria o oceano Índico.

Mas o maior entusiasta do projeto foi Rhodes, que, na condição de ministro para a Colônia do Cabo (1890-1895) e criador da Rodésia (1895), buscou avançar sobre os territórios boeres onde se concentravam as atividades de mineração que fizeram sua fortuna e também caminho obrigatório para a sonhada ferrovia. A resistência boer à perda de sua autonomia e destruição de seu modo de vida acabaria resultando na Guerra Anglo-Boer (1899-1902) e na conquista definitiva das terras da África do Sul pela Grã-Bretanha.

O curioso é que, embora a ideia da Cairo-Cabo tivesse caído no gosto do grande público, técnicos e investidores achavam-na estapafúrdia, uma vez que o custo do transporte marítimo era infinitamente menor; além das dificuldades para obtenção do controle sobre tão vasta região, onde já marcavam presença os portugueses, o Congo de Leopoldo II e, agora, os alemães. No entanto, sem nunca descartar efetivamente tal possibilidade, a diplomacia britânica tratou de agir para garantir a ligação entre suas colônias a norte e sul. Por isso, o primeiro-ministro, marquês de Salisbury (1830-1903), procurou buscar uma saída para a crise com a Alemanha.

A solução do problema revela claramente a precedência das questões europeias sobre quaisquer interesses coloniais. Naqueles anos, a Alemanha estava construindo o Canal de Kiel, que permitiria a passagem do Báltico ao Mar do Norte sem que os navios alemães deixassem seu território nacional. O problema é que logo na saída do canal estava a pequena ilha britânica de Heligolândia, que poderia ser usada para atacar os navios alemães na boca do porto. Salisbury propôs a troca da Heligolândia pelos territórios do Quênia, Uganda e Zanzibar, com o que o domínio sobre as nascentes do Nilo ficaria assegurado. O acordo incluía também a delimitação das fronteiras na região do rio Níger, entre Camarões (alemã) e Níger (britânica). O tratado foi firmado em 1890 e a tensão anglo-germânica na África oriental dissipou-se.

Entretanto, tal acordo acabou provocando fortes protestos do governo francês, cuja influência em Zanzibar era compartilhada com os britânicos desde meados do século XIX. A solução proposta por Londres resultou em um tratado assinado em agosto de 1890: a Grã-Bretanha manteria o domínio exclusivo sobre Zanzibar, mas deixaria a ilha de Madagascar para a França; além disso, na África Ocidental foram demarcadas as áreas de influência de cada um nas bacias dos rios Senegal e Níger (que seriam objeto de novo acordo, a Convenção do Níger, em junho de 1898).

O problema não acabou aí, porque a França continuava a insistir na rediscussão da "questão egípcia", assunto considerado encerrado pelo governo britânico. A brecha surgiu no Sudão, de onde os britânicos haviam sido praticamente expulsos pelo movimento islâmico mahadista desde a Batalha de Cartum, em 1884-85. O governo francês achou que a única maneira de forçar Londres a reabrir negociações seria através de pressão militar, com o estabelecimento de uma base no Alto Nilo. Tal estratégia levou a uma operação militar no Sudão, via Congo, rapidamente rebatida por uma nova expedição britânica. Entre junho e julho de 1898, ambas as forças encontraram-se em Fachoda e uma forte tensão se instalou. A crise terminou com um acordo, assinado em março de 1899: demarcaram-se as zonas de influência de cada uma a partir do divisor de águas que alimentava a bacia do Alto Nilo e o lago Chade, com o que se encerrou também as disputas em torno da África Equatorial Francesa.

A reafirmação do poder britânico sobre o Nilo levou a França a adotar uma política colonial mais realista, voltando-se para a conquista de uma região até então pouco disputada pelos europeus, o Marrocos, que fazia fronteira com a Argélia. Esse país estivera ligado à Espanha desde o século XVI, mas a derrota espanhola na Guerra Hispano-Americana de 1898 quebrara definitivamente qualquer chance de resistência às pressões francesas.

A fim de obter o reconhecimento de sua reivindicação, a França tratou a ocupação do Marrocos com a Grã-Bretanha como uma compensação necessária pela perda do Egito. Para sua sorte, nesses anos a Velha Albion estava reavaliando sua tradicional política de "isolamento esplêndido", enxergando a emergência da Alemanha e do Japão como forças ainda mais ameaçadoras que suas antigas rivais França e Rússia. A mudança de eixo na condução da política externa britânica resultou na assinatura de um novo acordo franco-britânico em 8 de abril

de 1904, que ficou conhecido como Entente Cordial (à qual a Rússia viria juntar-se em 1907 para formar a Tríplice Entente). Na base desse acordo – que envolveu acertos territoriais em outras partes, incluindo a América – esteve o reconhecimento mútuo do controle francês sobre o Marrocos e o britânico sobre o Egito.

A África em 1914.

A questão, entretanto, não se encerrou, porque a Alemanha resolveu pleitear direitos sobre o Marrocos, o que provocou duas crises, em 1905-1906 e 1911-1912. A disputa terminou em março de 1912, com a assinatura do Tratado de Fez, colocando o Marrocos definitivamente sob protetorado francês. No quadro dessa segunda crise marroquina, a Itália trocou seu apoio à França numa cada vez mais provável guerra desta contra a Alemanha pelo direito de ocupar a Líbia, o que foi feito em 1911.

Não havia mais nada a dividir.

Por fim, ressalte-se a excepcional história da Etiópia nesse contexto colonial, pois esse foi o único país capaz de reagir à tentativa de conquista europeia, mantendo-se independente. O antiquíssimo reino de glorioso passado entrara em declínio no final do século XVIII, em decorrência das pressões abolicionistas. A desorganização das atividades econômicas e políticas atingiu vários setores, que reagiram organizando um grande movimento de resistência contra a presença europeia. Dessa luta emergiu a liderança de Melenik II (1844-1913), aclamado rei dos etíopes. Ele foi o responsável pela modernização do país baseada na centralização do poder e na criação de um exército fiel e bem armado; ergueu também uma nova capital, Adis-Abeba (Nova Flor).

Em 1887, as tropas de Melenik conseguiram impor uma humilhante derrota aos italianos, na Batalha de Dogali. A Itália voltou-se então para o mar Vermelho, onde estabeleceu protetorados sobre a Eritreia (1890) e a Somália (1891).

Pouco depois, decididos a dominar a Etiópia, os italianos atacaram novamente em 1896, para serem novamente derrotados na Batalha de Adowa. Em outubro daquele ano foi firmado o Tratado de Adis-Abeba, pelo qual a independência da Etiópia acabou sendo reconhecida pela Itália e, posteriormente, pelos demais estados europeus.

O MITO DA PARTILHA E O MITO DA UNIDADE

A história da partilha da África não se resume à história de um único tratado – aquele assinado em Berlim, em 1885 –, mas a uma era de tratados, na qual a diplomacia operou como negociadora de interesses econômicos, políticos e estratégicos das grandes potências europeias. Essa era revela a crença racionalista na capacidade de arbitrar conflitos

por meio de negociações, indefinidamente. Na mesma época em que o Estado aparelhava-se segundo um ordenamento jurídico liberal e nacionalista, a diplomacia adquiriu papel fundamental na trama das relações entre populações organizadas em mercados que se integravam em função da expansão dos investimentos do grande capital privado.

Nesse sentido, a expansão econômica acabou gerando disputas de interesses que foram solucionadas por negociações feitas entre atores políticos que se reconheciam por compartilhar as mesmas regras. Como os europeus não viam os povos da África como iguais, arrogaram-se o direito de posse sobre suas terras, e a África tornou-se o palco para o exercício dessas negociações e compensações voltadas para a manutenção de um equilíbrio multipolar europeu cada vez mais difícil.

Nas palavras de H. L. Wesseling:

> Na Europa, as conquistas antecediam o desenho de mapas; na África, traçava-se primeiro o mapa e, depois, decidia-se o que iria ocorrer. Portanto, esses mapas não refletiam a realidade mas ajudavam a criá-la. [...] A natureza especial das fronteiras africanas é que elas não ratificavam o equilíbrio de poder *a posteriori,* mas o determinavam *a priori*.[11]

Durante anos, as tensões europeias foram resolvidas à custa de barganhas em outras partes do mundo, tudo embalado pelo confortável discurso civilizador e racista, que, em última instância, tinha a supremacia técnica e bélica a seu favor para confirmar essa crença.

Da época da Conferência de Berlim até a Primeira Guerra Mundial transcorreram cerca de trinta anos, praticamente coincidentes com a *Belle Époque* e a Paz Armada . É impossível não reparar na coincidência cronológica que revela ter sido a última parte da África anexada em 1912, seguida pela eclosão da Grande Guerra[**] em 1914: a válvula de escape deixara de existir. Claro que, como qualquer fenômeno histórico dessas proporções, não se trata de querer explicar o conflito a partir de uma única causa, mas de chamar a atenção para a necessidade de estudarmos com mais cuidado o papel que a política africana representou no concerto das grandes potências no final do século XIX.

Na verdade, tratar da Conferência de Berlim e sua suposta “partilha da África” implica fazer a crítica das ideologias presentes na construção das narrativas históricas e do quanto certos mitos conseguem se enraizar a ponto de continuarem a impedir um olhar mais isento sobre os objetos estudados.

A Conferência de Berlim não foi o ápice de um processo de disputas

imperialistas encetadas por estados burgueses. O conjunto da Africa nem sequer foi discutido nesse encontro que, ao menos no plano discursivo, reafirmou compromissos com a liberdade de comércio e navegação para a região do Congo. A exploração da África e o desejo de colonizá-la partiram, na maioria das vezes, da ação de indivíduos movidos pelo *ethos* de uma época que glorificava o *self made man* e a "missão civilizadora do homem branco".

Os governos e seus agentes diplomáticos frequentemente viram-se diante de fatos consumados, como os tratados "assinados" por todo tipo de autoridade africana "entregando a soberania sobre as terras e o povo" ao viajante desconhecido – frágeis do ponto de vista da legitimidade jurídica, mas reconhecidos em nome de políticas de tipo imperial que associavam a expansão territorial aos interesses nacionais. Mesmo um homem como Bismarck, que sempre se opôs às aventuras coloniais, rendeu-se ao temor de ser julgado culpado pela História por ter deixado a Alemanha em posição de desvantagem nesse jogo.

Cabe, portanto, a pergunta: em que momento a historiografia associou a Conferência à "partilha"? Quem nos fornece algumas pistas é Henri Brunschwig, que mapeou o surgimento de expressões e ideias que se tornaram paradigmáticas para a interpretação dos fatos ocorridos à época. Em uma obra de História escrita na década de 1890, a Conferência é mostrada em sua ineficácia: nada do proposto foi mantido. Depois, no período entreguerras, atribuiu-se à Conferência de Berlim a adoção da proposta alemã de *zona de influência*, que dava à potência baseada na costa o direito de estender seu poder para o interior sem que isso implicasse uma ocupação efetiva. Esse princípio, que na realidade aparecerá no acordo anglo-germânico de 1890, era contrário ao teor da *Ata Geral de Berlim*. No entanto, essa ideia chegou aos grandes manuais escolares europeus, popularizando-se.

> Parece em suma que, depois de uns 50 anos, a tendência tenha sido de polarizar sobre a Conferência de Berlim todas as críticas que os acontecimentos posteriores suscitaram contra o imperialismo. O fato se explica pela solenidade da conferência internacional, pelo *slogan* da divisão, e pela imagem que ela evoca dos diplomatas reunidos em frente do mapa da África para partilhar esse continente.[12]

Ao mesmo tempo, não podemos nos esquecer das reflexões do pensador da cultura Edward Said em *Cultura e imperialismo*, atentando para o fato de os discursos terem tanta ou mais importância para a posteridade do que os eventos em si. O que, no caso da África, vale duplamente, pois é reconhecido em diversas obras o quanto esse

processo colonial produziu vínculo moral, um sentimento de dívida dos europeus para com os africanos – que, por sua vez, cobram-lhes o preço de seus problemas de ontem e hoje. Isso significa que há também a narrativa da partilha feita pelos colonizados e seus descendentes, expressa, sobretudo, no bojo da doutrina pan-africana.

Forjado a partir da segunda metade do século XIX por descendentes de escravos nas Américas e, posteriormente, também por representantes das elites africanas que tiveram acesso à educação e ao intercâmbio de experiências com os negros americanos, o movimento pan-africano desde cedo alimentou o mito da unidade "natural" dos povos da África, derivada da mesma cor da pele compartilhada por todos. Assim, contraditoriamente, o movimento que surgia ambicionando combater a discriminação racial partia do mesmo conceito de raça para mobilizar seus militantes.

A reivindicação da "África para os africanos" surgiu entre afrodescendentes que não conheciam a imensa diversidade etnocultural dos povos da África e idealizaram uma pátria onde não seriam discriminados pela cor de sua pele e a certeza de um passado escravo. Depois, os jovens que organizaram os congressos, jornais e associações pan-africanistas tornaram-se os homens maduros que lideraram os movimentos de descolonização no pós-guerra. Eles criaram a Organização da Unidade Africana (OUA), em 1963, com a intenção de promover a cooperação e defesa entre os países-membros. Não por acaso, a sede da OUA foi instalada em Adis-Abeba, a capital nunca conquistada!

Em 1964, a OUA adotou o princípio da intangibilidade das fronteiras existentes, na Conferência do Cairo. Era o reconhecimento de um fato consumado: a organização dos povos da África em Estados nacionais devia-se à era colonial e, na realidade, seria impossível mudá-la, pois, com raras exceções, não existiam organizações políticas prévias e duradouras que reivindicassem direitos usurpados. Por motivos diversos, entre os quais a praga do tráfico de escravos, os reinos africanos tiveram caráter transitório, muito dependentes da autoridade pessoal do chefe.

Some-se a isso a existência de alguns milhares de grupos etnolinguísticos dispersos de modo não linear pelo continente para tornar qualquer ideia de reorganização territorial impraticável. O fato é que o imperialismo europeu "unificou" a África quando a "partilhava", favorecendo a integração dos povos africanos através da imposição da

unificação da língua, das instituições e das religiões. Não se trata evidentemente de negar a brutalidade e os males do imperialismo, mas sim de observarmos o quanto a história é feita de contradições.

O nacionalismo africano assumiu o preceito iluminista que vincula nação, território e Estado, sendo esse último o representante máximo da soberania. Nas palavras de Leopold Senghor, o líder da independência do Senegal – e, depois, ditador da nova nação: "É o Estado que realiza a vontade da Nação e assegura sua permanência".[13]E, no caso africano, a criação de identidades nacionais passa muito pelo ressentimento contra o colonizador, o que continua servindo de combustível para ditadores e senhores da guerra justificarem a permanência dos problemas estruturais que assolam seus países.

Enfim, no momento em que assistimos a um clamor pelo ensino e pela divulgação da história da África como parte fundamental da própria história do Brasil, seria bom se todos fizéssemos um esforço para nos aproximarmos de narrativas menos ideológicas, mais comprometidas com a história do que com a política.

NOTAS

[*] N.E.: Sobre esse assunto, ver o capítulo "Guerras da Unificação Alemã" em *História das guerras* (São Paulo: Contexto, 2006).

[**] N.E.: sobre esse assunto, ver "Primeira Guerra Mundial" em *História das guerras* (São Paulo: Contexto, 2006). (Endnotes)

[1] Como o personagem de *Coração das trevas*, romance de Joseph Conrad publicado em 1899.

[2] Economia-mundo, na expressão de Fernand Braudel na obra Civilização material, economia e capitalismo (séculos XV – XVIII), São Paulo, Martins Fontes, 1995, 3v.

[3] O naturalista Stephen Jay Gould, na obra *A falsa medida do homem*, discute amplamente como as ciências ajudaram a produzir as "provas" para o racismo. (The mismeasure of man, London, Penguin Books, 1996).

[4] Adam Hochschild, O fantasma do rei Leopoldo, São Paulo, Cia. das Letras, 1999, p. 37.

[5] A biografia desse instigante homem, o explorador e agente secreto Richard Burton, bem como todos os detalhes da expedição com Speke podem ser encontrados em *Sir Richard Francis Burton*, de Edward Rice (Cia. das Letras, São Paulo, 1992).

[6] Citado por Henri Brunschwig, A partilha da África Negra, São Paulo, Perspectiva, Coleção Khronos (6), 1974, p. 30.

[7] H. L. Wesseling, Dividir para dominar: a partilha da África, 1880-1914, Rio de Janeiro, Revan/Editora UFRJ, 1998, p. 111.

[8] "Ata Geral da Conferência de Berlim", 26 de fevereiro de 1885, apud Brunschwig, op. cit., pp. 78-9.

[9] Citado por Wesseling, op. cit., p. 142.

[10] A partilha da África negra, op. cit., p. 58.

[11] Op. cit., pp. 396-7.

[12] Brunschwig, op. cit., p. 116.

[13] Leila L. Hernandez, op. cit., p. 162.

BIBLIOGRAFIA

BERTEAUX, Pierre. *Africa. Desde la prehistoria hasta los Estados actuales*. Madrid: Siglo XXI, 1974.

BRUNSCHWIG, Henri. *A partilha da África Negra*. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GOULD, Stephen Jay. *The mismeasure of man*. London: Penguin Books, 1996.

HERNANDEZ, Leila Leite. *A África na sala de aula*: visita à história contemporânea. São Paulo: Selo Negro, 2005.

HOCHSCHILD, Adam. *O fantasma do rei Leopoldo*. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.

KI-ZERBO, Joseph. *Historia del Africa Negra*. Madrid: Alianza Editorial, 1980, 2v.
McEVEDY, Colin. *The Penguin Atlas of African History*. London: Penguin Books, 1995.
RICE, Edward. *Sir Richard Francis Burton*. São Paulo: Cia. das Letras, 1992.
SAID, Edward W. *Cultura e imperialismo*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
SANTIAGO, Theo (seleção de textos e introdução). *Descolonização*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.
WESSELING, H. L. *Dividir para dominar*: a partilha da África 1880-1914. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/ Revan, 1998.

BORDER
ISRAEL LI BAN
DANGER

ACORDO SYKES-PICOT (1916)

Samuel Feldberg

O petróleo, “ouro negro” de nossa civilização, tornou-se desde o início da Primeira Guerra Mundial um elemento imprescindível. Sem ele, os britânicos, por exemplo, não poderiam utilizar a esquadra que movimentava as tropas do império, nem os tanques, que, ao longo da guerra, se transformaram nas armas cruciais para a vitória na Europa. No último ano do conflito, o petróleo permitiria também a ampla utilização da força aérea.

Apesar da extensão do Império Britânico, o petróleo teria de ser conseguido na longínqua e de difícil acesso Mesopotâmia, parte do Império Otomano aliado do inimigo alemão. O esforço para obtê-lo na região revelou as fragilidades das tropas britânicas uma vez abandonada a segurança dos navios que as transportavam. Além disso, os britânicos não eram os únicos a cobiçar o petróleo do Oriente Médio – tinham de disputá-lo inclusive com os aliados franceses.

O controle da região era também um elemento de discórdia entre Grã-Bretanha e Rússia já que ambos viam a Pérsia como peça-chave de sua disputa na Ásia Central. Os britânicos desejavam garantir a continuidade de seu controle sobre a Índia, os russos, o acesso ao oceano Índico e ao Golfo Pérsico.

Nessa época, o petróleo já vinha sendo explorado no sudeste da Ásia, nos Estados Unidos e na região de Baku, na Rússia, mas o do Oriente Médio era o mais cobiçado. A expansão da exploração do petróleo encontrado na Pérsia, no Iraque e mais tarde na Arábia Saudita, aumentaria sensivelmente a importância estratégica da região, não somente onde o petróleo era extraído, mas também nas rotas traçadas pelos oleodutos necessários para levar o produto das margens do Golfo Pérsico até a costa do Mediterrâneo, de onde seguia por mar até os centros consumidores na Europa.

Os territórios do Império Otomano haviam se tornado, desde o início do século xx, foco das atenções das potências europeias que passaram a disputar pela supremacia na região do Oriente Médio.

O interesse britânico pelo Iraque intensificou-se após a entrega aos alemães, por parte dos otomanos, de uma concessão para a construção de uma ferrovia que ligaria o sudoeste da Turquia a Bagdá, estendendo-se depois até Basra. Para os britânicos, essa presença alemã na região representava uma ameaça às linhas vitais de sua comunicação com a Índia, não somente a principal colônia britânica e a mais rica de suas possessões, mas também a chave para a expansão do império no Extremo Oriente (através da Pérsia e do Afeganistão). França e Rússia eram os adversários potenciais vistos como as maiores ameaças até que, após a Guerra Franco-Prussiana de 1870, o império alemão tornou-se um elemento central do jogo de poder no continente. No caso de um confronto, uma vitória consolidaria o domínio alemão sobre a grande massa da Eurásia.

Diante dessas questões, como os britânicos reagiram? O governo britânico nesse período não podia ser visto como monolítico, e a política externa resultava de uma somatória de forças. Havia grandes diferenças de abordagem entre o ministério do Exterior, o das Colônias e o das Finanças, especialmente no que dizia respeito à "questão oriental", foco dos interesses estratégicos britânicos por mais de um século.

As relações entre a Grã-Bretanha e seus súditos muçulmanos haviam se complicado após o motim de 1857 na Índia, levando ao temor de uma disseminação da revolta em locais estratégicos como o Egito. Durante a última década do século XIX, o Império Otomano esteve à beira do colapso. Amplas áreas, como o Egito e o Sudão, nominalmente parte do império, há muito eram controladas pelos britânicos, e as áreas onde hoje se localizam o Iêmen e Omã já se haviam tornado protetorados britânicos, apesar de os otomanos ainda as considerarem parte de seu império. Outras potências europeias declararam-se "protetoras" de minorias religiosas, como a França em relação aos católicos e a Rússia frente aos ortodoxos.

As Guerras dos Bálcãs, no início do século XX, deixaram os otomanos de posse de uma ínfima parcela da Europa, mas ainda firmemente no controle do estreito de Dardanelos. Assim, às vésperas da Primeira Guerra Mundial (1914-1918),[*] a fragmentação do Império Otomano já era antecipada e as principais potências europeias já se posicionavam para apropriar-se dos despojos.

Até o final da primeira década do século XX, os britânicos procuraram manter o equilíbrio de poder na Europa, apoiando o Império Otomano e buscando beneficiar-se de sua fraqueza. Ao mesmo tempo, engajaram-

se para impedir o livre acesso, ou o controle, por parte do Império Russo do estreito de Dardanelos; para tanto, inclusive, aliaram-se aos otomanos na Guerra da Crimeia (1853-1856). Enquanto isso, aumentaram sua influência no sul da Pérsia e aprofundaram seu controle sobre o Afeganistão.

Grã-Bretanha e França estiveram frequentemente em conflito desde o fim das Guerras Napoleônicas, apesar de extensos períodos de aproximação, como durante a Guerra da Crimeia e após a derrota francesa na Guerra Franco-Prussiana. O Egito transformou-se no "pomo da discórdia" quando a Grã-Bretanha assumiu a liderança na repressão aos nacionalistas egípcios, passando a controlar o país. Os franceses tentaram desalojar seus antigos parceiros por meios diplomáticos e a questão se transformou num dos principais focos de tensão entre os dois países até o final do século XIX. Outras disputas ocorreriam na África e na Ásia durante a luta pela expansão imperial.

Em 1894, a França estabeleceu uma aliança com a Rússia, com o objetivo de recuperar a Alsácia-Lorena e sua posição no Egito. A Rússia, apesar de ver a aliança com a França como uma oportunidade para apoderar-se de Constantinopla, não estava preparada para enfrentar o Império Alemão ou a Grã-Bretanha. A França apoiou financeiramente a Rússia, financiou a construção da estratégica ferrovia que se estendeu até a fronteira da Índia e colocou-se ao lado da Rússia quando os britânicos se aliaram ao Japão em 1902. Mas foi justamente essa constelação que finalmente contribuiu para uma aproximação entre a Grã-Bretanha e a França, que se manteria até os dias de hoje.

Se a Rússia e o Japão entrassem em guerra, como efetivamente acabou acontecendo, a Grã-Bretanha seria obrigada a apoiar os japoneses, e os franceses seriam forçados então a enfrentar a Marinha britânica por uma causa que não lhes dizia respeito. A pressão alemã na África também estimulou o governo francês a encerrar a disputa no Egito e concentrar seus esforços no Marrocos, que era mantido como tampão entre Gibraltar e a África francesa. O acordo que dividiu o Marrocos entre franceses e espanhóis, à revelia do sultão e de sua população, firmado em abril de 1904, pode ser visto como uma prévia de futuros acordos secretos que estabeleceriam as relações entre as principais potências mundiais nas décadas seguintes. Assim, no momento em que a Rússia, atolada na Ásia e sendo derrotada pelo Japão, deixava de ter valor como aliada contra a Alemanha, a Grã-Bretanha tomava seu lugar.

Com a derrota russa na Guerra Russo-Japonesa de 1905 e a

acomodação da Grã-Bretanha com a França e os Estados Unidos, o Império Alemão passou a representar o principal adversário da estabilidade e uma ameaçaao *status quo*.

Entretanto, apesar dos acordos assinados nesse período, não se configura uma mudança radical na política britânica de isolamento. A principal razão que movia a política externa britânica para a assinatura dos acordos com a França, a Rússia e o Japão era a proteção de seu império colonial, não a criação de uma aliança que se opusesse às potencias continentais, especialmente o Império Alemão. Assim, os acordos com a França garantiam o direito desta de preservar a ordem no Marrocos, enquanto os direitos britânicos seriam preservados no Egito. Estava garantida também a livre passagem através de Suez e Gibraltar e, portanto, o acesso à Índia.

Também no caso do acordo entre a Grã-Bretanha e a Rússia, o objetivo não era o de cercar o Império Alemão, mas sim aproveitar a recente derrota russa para resolver as questões relacionadas ao "Grande Jogo" na Ásia Central. Essa era a denominação da disputa pelo controle do Afeganistão, travada ao longo de décadas, entre britânicos e russos, e que resultara da consolidação da ocupação da Índia pela Grã-Bretanha e do avanço do Império Russo em direção ao sul, até a fronteira afegã. Depois da derrota diante do Japão, a Rússia cedeu o controle do Tibete, do Afeganistão e da Pérsia**,** garantindo, assim, aos ingleses a proteção do território indiano diante de futuros avanços da Rússia. Em nenhum dos acordos a Grã-Bretanha se comprometeu com uma aliança formal, nem prometeu assistência militar às potências europeias.

A GUERRA EM TERRITÓRIOS OTOMANOS

A Primeira Guerra Mundial inicia-se na Europa em 4 de agosto de 1914 com a invasão da Bélgica por parte da Alemanha. Tanto franceses como alemães esperavam uma guerra curta, como haviam sido as guerras Austro-Prussiana (1866) e Franco-Prussiana (1870) – guerras de movimento, rápidas e decisivas.

Na frente ocidental, a invasão da Bélgica tinha por objetivo implementar o Plano Schlieffen, que previa um rápido avanço das forças alemãs, derrotando os franceses, conquistando Paris e liberando as tropas para enfrentar a ameaça russa no leste. Evitariam, assim, uma

guerra em duas frentes, contra a França e a Rússia.

A França, por sua vez, esperava que um rápido avanço de suas tropas levasse à recuperação da Alsácia e da Lorena, perdidas em 1870.

A invasão da Bélgica causou, como esperado, a intervenção da Grã-Bretanha, que, sem que houvesse oposição da marinha alemã, desembarcou sua força expedicionária, contribuindo para o bloqueio das tropas alemãs e iniciando uma sequência de ofensivas e contraofensivas que produziu, em novembro de 1914, a estabilização das linhas de frente, as quais, com pequenas variações, se manteriam pelos três anos seguintes.

Mais de mil quilômetros a leste dessa frente de batalha, as forças da Rússia, dos impérios alemão e austro-húngaro, e da Sérvia preparavam-se para um enfrentamento que se estenderia da Prússia oriental até os Cárpatos. Ao contrário da frente ocidental, as forças alemãs posicionaram-se na defesa, enquanto a Rússia preparava-se para uma invasão que puniria os alemães por seu apoio aos austríacos. A sequência de combates, envolvendo exércitos muito menos profissionais que os ocidentais, levaria ao confronto de levas de soldados-camponeses movimentando-se em terreno difícil e resultando numa percepção de ameaça russa que influiria decisivamente na evolução das operações destinadas a derrotar a França. Em um momento decisivo da ofensiva alemã contra as tropas anglo-francesas, milhares de soldados alemães foram enviados para o leste a fim de defender a Prússia oriental atacada pela Rússia, que atendia a uma solicitação francesa. E, em apoio a seu aliado alemão, o exército austro-húngaro, já combatendo a Sérvia, atravessou a fronteira russa, envolvendo-se também em duas frentes.

Quando o inverno chegou, deu-se uma trégua e, após quatro meses de luta, a situação na frente oriental pôde ser avaliada. Os exércitos russos haviam sido derrotados na Prússia, tornando famosos a localidade de Tannemberg e o marechal Hindemburg. O Império Austro-Húngaro havia sofrido perdas terríveis na Galícia e seu exército, composto de inúmeras nacionalidades, estava privado de grande parte de seus oficiais austríacos. Apesar da vitória russa no sul, a derrota contra os alemães demonstrava a incapacidade das massas russas de se oporem à máquina de guerra alemã. Do ponto de vista estratégico, a perspectiva de uma vitória contra os russos gerou entre os alemães a ideia de ampliar as ações militares no leste. A vitória alemã contra os

russos seria alcançada em determinado momento, mas não salvaria a Alemanha da derrota final.

Apesar da concentração das operações no teatro europeu, a Grande Guerra logo se transformaria em uma guerra mundial. Com a participação de três impérios – Grã-Bretanha, França e Alemanha –, cujos territórios coloniais eram contíguos, o confronto entre alguns deles era inevitável. Os britânicos controlavam territórios na África Oriental, limítrofes aos das colônias alemãs, e, enquanto os soldados britânicos tivessem de defender essas posições na África, não poderiam se engajar no continente europeu. Além disso, a dependência da Grã-Bretanha de sua frota mercante tornava-a vulnerável aos ataques da esquadra alemã – e o custo financeiro da campanha para os britânicos era extremamente alto.

Os japoneses foram os primeiros não europeus a entrar na guerra, fato que não teve importância imediata. A intervenção extraeuropeia mais importante desse primeiro ano seria a da Turquia, que causou enormes repercussões nos Bálcãs, na Rússia, em todo o Oriente Médio e no Golfo Pérsico. A entrada da Turquia na guerra, como aliada das Potências Centrais, marcou o início de uma nova fase na medida em que ambos os lados buscavam aliados e teatros de ação com o intuito de romper o equilíbrio da frente ocidental europeia.

A Turquia entrou na guerra no começo de novembro, quando o cruzador alemão Goeben, já portando a bandeira turca, bombardeou o porto russo de Odessa. Em 5 de novembro de 1914, o combalido império, que há cinquenta anos vinha se esfacelando, decidiu-se pelo alinhamento com a Alemanha, que já estava treinando seu exército em resposta ao confisco, por parte da Grã-Bretanha, de dois poderosos encouraçados encomendados para sua frota.

O exército turco, assim como o austro-húngaro, compunha-se de distintos elementos, entre os quais divisões árabes que há muito se ressentiam da dominação turca. E sua localização, ao sul de uma Bulgária ainda neutra, impedia o abastecimento militar de forma direta, por parte de seus aliados. Dentro do território turco, a nova estrada de ferro que estava sendo construída por engenheiros alemães ainda tinha várias interrupções e estava a quatrocentos quilômetros da fronteira russa no Cáucaso. E as forças do exército turco estavam distribuídas na Turquia europeia, na Anatólia, próximo à fronteira russa, na região da Síria, no Iêmen, na Arábia Central e na Mesopotâmia.

Os resultados das intervenções militares da Turquia serão mistos,

mas certamente a contribuição turca mais importante foi o imediato fechamento dos estreitos de Bósforo e Dardanelos à navegação aliada, em outubro de 1914. Os portos russos no mar Negro foram bloqueados, causando a interrupção dos fluxos de exportação e da principal entrada de abastecimento vindo do exterior, afetando tanto a população russa quanto sua frágil base industrial. Seus aliados foram obrigados a realizar um enorme esforço para compensar essas deficiências, tanto em relação à população quanto ao esforço russo de guerra.

O ano de 1915 seria marcado pelas ações dos Aliados contra o Império Otomano. Assim como os russos atacaram a Prússia a pedido da França e os austríacos atacaram a Rússia para apoiar o esforço alemão, quando as tropas turcas entraram no Cáucaso, a Rússia solicitou a seus aliados uma demonstração de força contra a Turquia.

A estagnação europeia favoreceu a ideia de um ataque naval inglês para desbloquear o estreito de Dardanelos e destruir os navios alemães que haviam escapado da esquadra britânica no Mediterrâneo e se tornado fator decisivo para a entrada da Turquia na guerra. O bombardeio alemão às fortalezas belgas levou Winston Churchill, primeiro lorde do almirantado, a acreditar que a marinha britânica poderia facilmente sobrepujar as defesas expostas dos turcos, mantidas por equipamento obsoleto. Mas a capacidade turca de resistir foi subestimada pelos britânicos: uma combinação de áreas minadas e baterias móveis na primeira fase da batalha levou à derrota dos britânicos, que perderam quase um terço de suas tropas. Um novo ataque foi lançado em agosto e pequenas cabeças de ponte foram mantidas até janeiro do ano seguinte, quando foi decidida a retirada. Os Aliados perderam mais de 200 mil homens e praticamente todo o material que haviam desembarcado. A saída dos russos para o Mediterrâneo continuou bloqueada e o gabinete britânico caiu, levando consigo Churchill, por muitos anos considerado o grande responsável pelo fiasco.

Gallipoli, como ficou conhecida a campanha dos Dardanelos, não seria a única derrota britânica contra os turcos. Em Kut al-Amara, às margens do rio Tigre, na Mesopotâmia, os britânicos foram novamente derrotados em 29 de abril de 1916, quando 13 mil soldados britânicos e indianos se renderam ao exército turco após um cerco de 143 dias e a destruição de uma força de 30 mil homens que tentou resgatá-los sem sucesso. Até aquele momento, as forças britânicas nunca haviam sofrido uma derrota dessa magnitude, tendo adquirido uma reputação de

invencibilidade. A partir de então, os povos do Oriente Médio passariam a ver os britânicos com outros olhos.

A força britânica havia sido enviada à Mesopotâmia em outubro de 1914 para proteger os campos de petróleo do sul da Pérsia, vitais para o abastecimento da Marinha, que vinha aceleradamente substituindo o carvão na propulsão de seus navios A facilidade de desembarque no porto de Basra, às margens do Golfo Pérsico levou ao avanço inglês rio acima, apesar de o objetivo estratégico da campanha já ter sido atingido. Mas a ambição de atingir Bagdá, e compensar a evacuação dos Dardanelos, levou à equivocada decisão de continuar o avanço sem transportes suficientes ou o apoio de reservas até que, a apenas 28 quilômetros de Bagdá, as tropas britânicas foram contidas e tiveram que recuar até Kut al-Amara, de onde somente sairiam para um longo cativeiro.

No sudeste da Arábia, os turcos haviam avançado até as portas de Áden, onde permaneceriam até o fim da guerra. Apesar da corrupção e percepção de incompetência notórios na administração turca da época, haviam obtido resultados positivos contra o poderoso Império Britânico.

Em junho de 1916, os príncipes hachemitas do Hejaz (o território que hoje corresponde ao noroeste da Arábia Saudita, às margens do Golfo de Aqaba) decidiram rebelar-se contra os dominadores turcos. A Revolta Árabe, como veio a ser conhecida, havia começado. Não foi um evento militar importante, apesar da rápida captura, por parte dos revoltosos, de Meca, Jeddah e Taif. Mas os árabes foram incapazes de tomar Medina, a principal guarnição militar turca. Com a diminuição do ímpeto da rebelião, os turcos enviaram reforços a suas tropas estacionadas no sul, através da estrada de ferro que ligava Damasco a Medina e que não havia sido interrompida pelos rebeldes.

É neste contexto que entra em cena T. E. Lawrence, funcionário do departamento árabe do quartel-general inglês no Egito, enviado pelos ingleses para contatar os líderes da rebelião. Logo ficou claro que os beduínos indisciplinados da Arábia não seriam capazes de enfrentar os turcos numa guerra convencional. A chave para o controle estratégico da região era a estrada de ferro de Hejaz. Assim, o cerco de Medina foi abandonado, e as qualidades militares inatas dos nativos e sua habilidade em operar no deserto por longos períodos foram aproveitadas, levando a campanha para o norte, atacando a estrada de ferro e reduzindo drasticamente os reforços enviados pelos turcos. As técnicas de guerrilha permitiram utilizar a revolta para auxiliar a causa

dos Aliados ao mesmo tempo em que se promovia a causa árabe de libertação do domínio estrangeiro.

Em julho de 1917, o estratégico porto de Aqaba no mar Vermelho foi capturado pelas forças lideradas por Lawrence e pelos homens das tribos por ele reunidas, permitindo ao emir Faiçal (filho mais novo do xerife Hussein, soberano do Hejaz) lá instalar seu quartel-general, colocando-se sob as ordens do general Allenby, que passara a comandar as forças britânicas na Palestina. Aos nômades árabes foram fornecidos armamentos e recursos para mantê-los engajados no esforço militar, protegendo o flanco britânico a leste do rio Jordão, e evitar que os turcos pudessem enviar reforços para a Palestina. No plano político, a destruição do exército turco liberaria um enorme número de oficiais e milhares de soldados árabes. Ao longo das diversas batalhas em que se engajaram os exércitos turco e britânico, a colaboração dos árabes liderados por Lawrence obrigou os turcos a comprometerem mais de 150 mil soldados, diminuindo sensivelmente sua capacidade de enfrentar as tropas de Allenby que avançariam até Damasco, levando à capitulação turca em outubro de 1918.

Com a rendição turca, 90% de seus territórios asiáticos ficaram sob domínio britânico, do rio Nilo até o rio Eufrates. Apesar de formalmente destinados aos Aliados, na prática eram os britânicos os únicos capazes de controlá-los através de suas tropas presentes na região. E, assim como os soviéticos controlaram a Europa Oriental ocupada após a Segunda Guerra Mundial (1939-45), os britânicos se tornariam senhores do Oriente Médio com o fim da Primeira Guerra. Os franceses só tinham forças suficientes para controlar o norte da Síria, onde sempre haviam mantido sua influência, e a Rússia pós-revolução estava eliminada como rival estratégico de curto prazo.

A PARTILHA DO ORIENTE MÉDIO

O acordo anglo-francês, denominado Acordo Sykes-Picot, que leva o nome dos dois negociadores envolvidos na sua formulação, tem sua origem nos objetivos da política externa britânica, catalisada pela guerra e pela expectativa de desmembramento do Império Otomano. Os franceses, aliados menores dos britânicos na empreitada contra os turcos, tinham seus próprios objetivos a conquistar na região.

A liderança do Hejaz, temerosa da influência que poderia exercer o

governo turco resultante da revolução de 1908, demonstrou-se receptiva aos interesses britânicos na região e à possibilidade de uma rebelião contra os turcos. A implementação de uma política britânica para a região, visando o apoio na luta contra os turcos, geraria interpretações equivocadas que afetariam as populações envolvidas, até os dias de hoje. Assim como as lideranças árabes da Palestina, da Síria e da Mesopotâmia entenderam que os britânicos falavam de sua independência após a derrota turca, também a liderança do movimento sionista interpretou a criação de um "lar nacional judaico" como a promessa de um Estado judeu na região.

Os britânicos, preocupados com a integridade do Canal de Suez, preferiram oferecer aos árabes autonomia sob a proteção da potência colonial, no sistema que se consolidaria através dos mandatos estabelecidos posteriormente pela Liga das Nações. Mas nunca deixaram claras suas intenções, optando pela ambiguidade que caracterizou a correspondência entre as partes. Nesta que ficou conhecida como as "Cartas McMahon", o alto comissário para o Egito *sir* Henry McMahon responde às exigências do xerife Hussein que incluíam entre outros:

- O controle sobre a totalidade da Península Arábica, excluindo Áden;
- O estabelecimento de um Califado Árabe e a extinção das capitulações (os privilégios concedidos aos europeus no Império Otomano), em troca da preferência pela Grã-Bretanha em todos os empreendimentos econômicos árabes, havendo equivalência de todos os outros fatores;
- Uma aliança militar garantindo a neutralidade de ambas as partes no caso de a outra engajar-se em uma guerra ofensiva.

Em sua resposta, McMahon exclui das áreas delimitadas por Hussein amplas partes da Síria, consideradas "não árabes", reservando-se o direito de realizar modificações e firmar tratados com outras lideranças árabes. E menciona ainda os interesses da França, que teriam de ser respeitados em qualquer acordo. A Grã-Bretanha garantia a integridade dos lugares santos árabes contra a agressão externa, reconhecia sua individualidade e oferecia auxílio para o estabelecimento da melhor forma de governo nos diferentes territórios. Deixa claro ainda que nas províncias de Basra e Bagdá os britânicos têm interesses específicos que exigirão acordos especiais para a "proteção destes territórios da agressão externa, para promover o bem-estar de seus habitantes e

garantir o interesse comum".

As províncias de Basra e Bagdá localizadas na zona destinada ao controle direto dos britânicos, garantiriam a ligação entre o norte do Iraque, onde já se explorava o petróleo na região curda, e o sul, onde através da confluência do Tigre e do Eufrates o Golfo Pérsico podia ser acessado. A ocupação permitiria também estender para o sul a estrada de ferro construída com o auxílio dos alemães, que unia a Europa ao Golfo. Apesar das diferenças étnicas entre as populações – predominantemente sunitas no centro e xiitas no sul –, após a supressão das rebeliões da década de 1920, a situação se manteria relativamente estável durante várias décadas.

Os aliados franceses não se entusiasmaram com as perspectivas britânicas para a região e almejavam o controle sobre as áreas do Líbano e da Síria, com base nas conquistas francesas da época das Cruzadas, e a proteção oferecida pelos franceses à população católica da região, especialmente no Monte Líbano, próximo à costa da Síria. A necessidade britânica de engajar suas forças no Oriente Médio aumentava o ônus dos franceses no *front* ocidental europeu, o que exigia oferecer algo em troca a seus aliados. Por essa razão, a resposta de McMahon a Hussein exclui a região costeira da Síria e da Palestina, contemplada pelos franceses. É nesse contexto que se desenrolaram as negociações que culminariam no Acordo Sykes-Picot.

Como foi dito, o acordo leva o nome dos dois negociadores por ele responsáveis. *Sir* Mark Sykes era um jovem político inglês, especialista em temas do Império Otomano, que trabalhava no departamento árabe no Cairo, mesmo órgão que abrigava seu colega T. E. Lawrence. François Picot era membro de uma família que representava os interesses coloniais franceses, defensores da unicidade da Síria e da Palestina, consideradas propriedade francesa por razões históricas, culturais e econômicas. A França tinha como objetivo controlar diretamente as regiões costeiras, indiretamente o resto da Síria (através de um governo fantoche), e estender seus domínios até a região de Mosul, no Iraque. O controle francês sobre essa área do Iraque garantiria aos franceses a participação na exploração do petróleo nela existente, além do controle sobre o território onde se instalaria o oleoduto para levá-lo até a costa do Mediterrâneo.

A necessidade britânica de garantir o apoio francês levou à aceitação dessas demandas, com o texto do acordo incluindo os seguintes itens:

- A França e a Grã-Bretanha se propunham a reconhecer e proteger

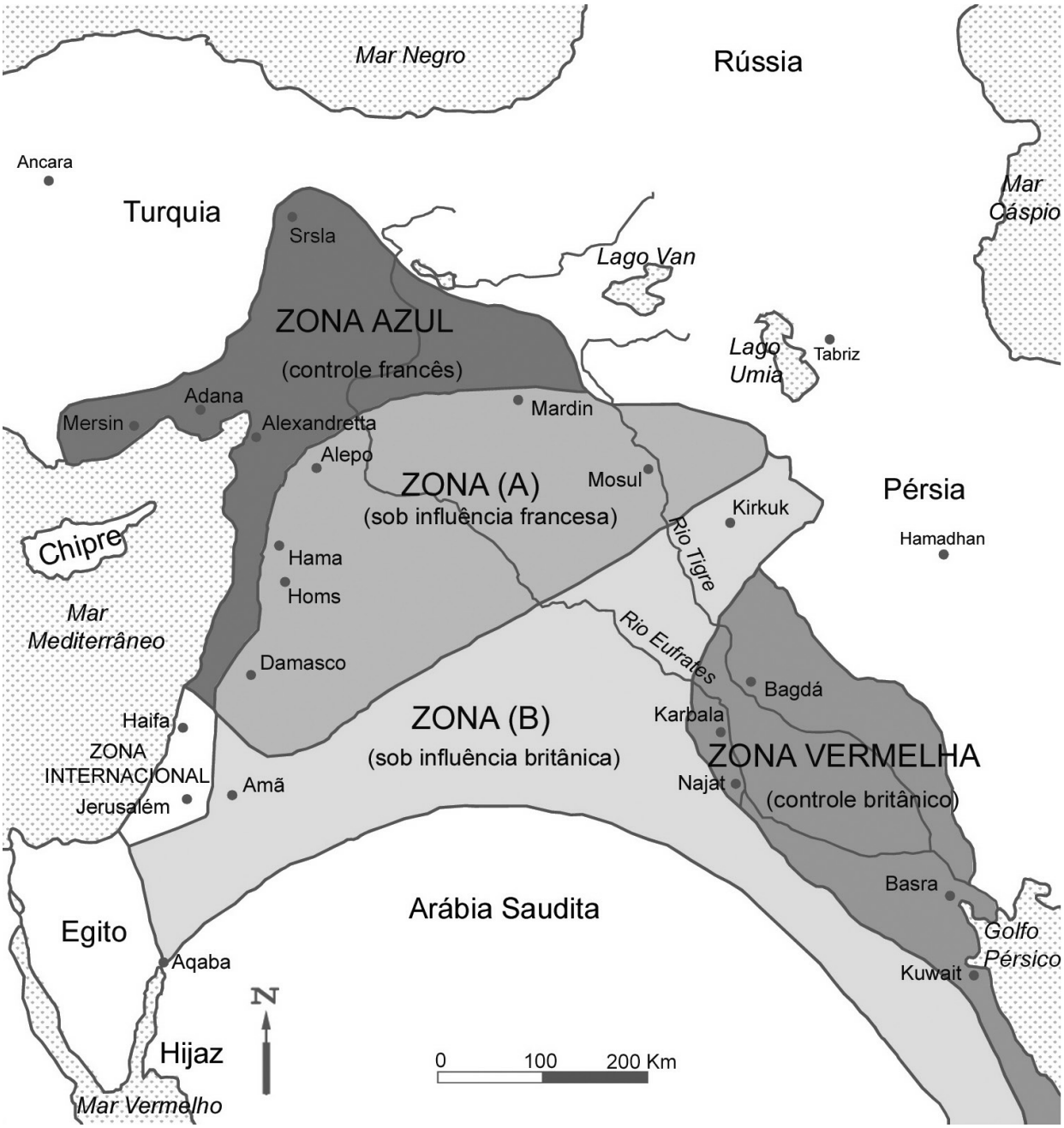
um Estado árabe ou uma confederação de Estados árabes independentes, reservados os direitos da França e da Grã-Bretanha de fornecer assessores e funcionários estrangeiros em suas áreas de influência, designadas como “A” (França) e “B” (Grã-Bretanha). Que nessas áreas Grã-Bretanha e a França poderiam estabelecer administrações diretas ou indiretas, conforme considerem necessário.

- Em uma área determinada seria estabelecida uma administração internacional, decidida após consultas com a Rússia e outros aliados, além do xerife de Meca.
- A Grã-Bretanha obteria o controle dos portos de Haifa e de Acre e a garantia de suprimento de água do Tigre e do Eufrates para sua área de influência, e se comprometeria a não negociar a cessão de Chipre a nenhum terceiro sem a anuência da França.
- Alexandretta seria um porto livre para o trânsito de mercadorias britânicas e seu acesso ao interior através das áreas francesas, e Haifa seria um porto livre para o trânsito de mercadorias francesas, de suas colônias e protetorados assim como seu transporte através das ferrovias britânicas.
- A ferrovia de Bagdá não seria ampliada em direção ao sul além de Mosul nem ao norte além de Samarra, até que tivesse sido construída uma ferrovia conectando Bagdá e Alepo através do vale do rio Eufrates e, mesmo assim, somente com a concordância dos dois governos.
- A Grã-Bretanha teria o direito de construir, administrar e manter-se como única proprietária de uma ferrovia conectando o porto de Haifa com sua zona de influência (B), com o direito perpétuo de transportar tropas através dela. Em caso de dificuldade para a construção da ferrovia, o governo francês concordaria em considerar a travessia de áreas sob seu controle.
- O governo francês em nenhum momento entraria em negociações para a cessão de direitos a terceiros na área sob seu controle sem o consentimento da Grã-Bretanha, a não ser ao Estado árabe ou confederação de Estados árabes. E a Grã-Bretanha assumiria o mesmo compromisso em relação a suas áreas.
- Todas as partes se comprometeriam a não permitir a presença de potências estrangeiras em seus territórios, nem a instalação de bases marítimas nas costas ou ilhas do mar Vermelho. A fronteira de Áden, no sul da península Arábica, poderia ser ajustada se

necessário, para fazer frente à agressão turca.

- Tanto a futura negociação de fronteiras dos países árabes quanto a importação de armas nos territórios árabes estariam sujeitas ao controle das duas potências.
- Os governos da Rússia e do Japão seriam informados e as demandas da Itália teriam de ser consideradas.

O acordo Sykes-Picot.



Inicialmente, por razões óbvias, o acordo manteve-se secreto. Somente com a Revolução Russa em 1917, após a abertura dos

arquivos pelos revolucionários, os termos do acordo tornaram-se conhecidos do público. No ano seguinte, terminaria a Primeira Guerra Mundial, com a derrota do Império Otomano, e a ocupação pela Grã-Bretanha dos territórios contemplados no acordo.

A DECLARAÇÃO BALFOUR E A QUESTÃO DA PALESTINA

A região costeira da Palestina, destinada no Acordo Sykes-Picot ao controle internacional, continuaria a ser o foco das tensões entre as populações locais e potências estrangeiras. Além da questão estratégica de acesso ao Canal de Suez e do novo porto de Haifa, não pode ser menosprezado o aspecto religioso – justificativa ideológica para grandes disputas entre judeus, cristãos e muçulmanos – de Jerusalém e dos lugares considerados sagrados existentes no território, assim como o envolvimento de diversos atores britânicos com a questão do "retorno a Sion" que acreditavam estar cumprindo uma missão ao permitir o retorno do povo judeu à terra de seus antepassados. E assim como no passado o Egito imperial havia utilizado a Palestina como um tampão ao norte, também os britânicos poderiam fazê-lo depois de tomar o território dos otomanos. E, do ponto de vista inglês, nada melhor que uma população formada por imigrantes europeus, que vissem nos britânicos seus protetores, para colonizar a área.

Em um primeiro momento tampouco houve uma reação negativa por parte da liderança árabe à presença de judeus imigrados na Palestina. A expectativa gerada pela correspondência entre McMahon e o xerife Hussein permitia aos árabes aceitar a presença e o aumento da imigração judaica na área, que representava menos de 1% dos territórios liberados dos turcos.

A combinação do comprometimento de líderes como Lloyd George, o marechal Allenby, o próprio Mark Sykes e o ministro de Relações Exteriores, lorde Arthur J. Balfour, e do avanço das tropas britânicas em direção aos "lugares sagrados" da Palestina gerou as condições para a proposta de criação de um "Lar Nacional Judaico" na Palestina. Esta se materializou na que veio a ser conhecida como "Declaração Balfour", publicada em novembro de 1917, na forma de uma carta enviada por lorde Balfour a lorde Rothschild, uma das mais proeminentes figuras da comunidade judaica inglesa, prometendo o empenho da Grã-Bretanha nesse sentido.

Assim, enquanto o departamento árabe no Cairo negociava o engajamento das tribos árabes na revolta contra os otomanos, Sykes barganhava com os russos e franceses a divisão das áreas de influência no pós-guerra. E a área da Palestina a oeste do rio Jordão, com seus locais sagrados, foi mantida à parte, até ser designada para a imigração judaica.

Os problemas somente surgiriam com a frustração da liderança hachemita, impedida de estabelecer-se em Damasco e na península Arábica, de onde os hachemitas haviam sido desalojados pelos franceses e pela casa de Saud, respectivamente. A partir desse momento, os líderes árabes passaram a apontar os compromissos assumidos com eles e com a liderança sionista como conflitantes, utilizando como base para suas reivindicações a correspondência de McMahon.

Entretanto, no momento em que foi anunciada, a Declaração Balfour tinha por objetivo dar ao mundo uma justificativa moral à tomada da Terra Santa pelos britânicos. Somente duas décadas depois, quando os efeitos do Mandato o tornavam insustentável, surgiram as alegações de que o compromisso havia sido assumido para conquistar as lideranças judaicas da Rússia e dos Estados Unidos. Mas na verdade nenhum desses dois grupos apoiava naquele momento a ideia do sionismo, os judeus russos engajados firmemente nos ideais da revolução que se concretizava e os judeus americanos tão assimilados quanto seus correligionários britânicos.

O destino da região seria resolvido na Conferência de Paz de Paris, em 1919, e durante o período do Mandato (que terminaria com a retirada de britânicos e de franceses após a Segunda Guerra Mundial). Na Conferência de Paz de Paris seriam estabelecidas as condições para a criação dos mandatos que, amparados pela Liga das Nações, permitiriam à França e à Grã-Bretanha governar o Oriente Médio pelas décadas seguintes. Em um primeiro momento, houve uma acomodação entre os interesses árabes e judaicos: os sionistas criariam o seu “Lar Nacional” na Palestina e os árabes controlariam a Síria e a península Arábica com as cidades sagradas de Meca e Medina. E os britânicos teriam acesso garantido ao petróleo do Golfo Pérsico.

O encontro entre o emir Faisal, o emissário árabe à conferência, e Haim Weizmann, líder do movimento sionista, gerou um documento contemplando a imigração judaica em larga escala para a Palestina e seu engajamento na colonização e no cultivo do solo, promovendo o

desenvolvimento econômico da região e de seus habitantes. Mas a cooperação estava sujeita ao cumprimento, por parte da Grã-Bretanha, do compromisso com a independência árabe que, como sabemos, não se concretizaria.

O núcleo da disputa entre os Aliados, vencedores da Primeira Guerra, e os árabes, que os auxiliaram, estava na Síria, centro do mundo intelectual árabe e de seu movimento nacional. A Palestina, apesar de seu valor pela presença dos lugares santos, era uma província secundária, enquanto no Iraque havia petróleo, já importante para os britânicos, mas ainda não para os árabes. Assim, a Síria era vista pelo representante árabe como a região densamente habitada e politicamente avançada para ser entregue a um governo autônomo. Nas diversas outras províncias, inclusive a Palestina, as necessidades de investimento e administração convidavam a um mandato inglês.

Mas, como vimos, a região da Síria havia sido prometida pelos ingleses aos franceses quase três anos antes e estes não estavam dispostos a abrir mão de seus planos de uma "Grande Síria", especialmente da região do Líbano, onde predominavam os cristãos maronitas. Os franceses viam Damasco como um centro religioso hostil à França onde eram arquitetadas as ações contra a autoridade francesa no mundo muçulmano. Teria, por essa ótica, que se manter sob domínio francês.

Apesar das promessas de independência do presidente Georges Clemenceau a Faisal, os franceses pretendiam ocupar Damasco e permitir apenas uma federação de Estados autônomos na qual todos os elementos do governo e do judiciário seriam franceses controlados diretamente por Paris. A França temia que o abandono da Síria e do Líbano fosse interpretado pelas outras potências como sinal de fraqueza, o que colocaria em risco seu império colonial.

O fracasso das negociações levou Faisal a engajar-se na conquista do território pela força e uma assembleia representativa de árabes nacionalistas declarou, em março de 1920, a independência da "Grande Síria", estendendo-se ao Líbano e à Palestina. Essa liderança nacionalista árabe colocou Faisal então no trono da Síria.

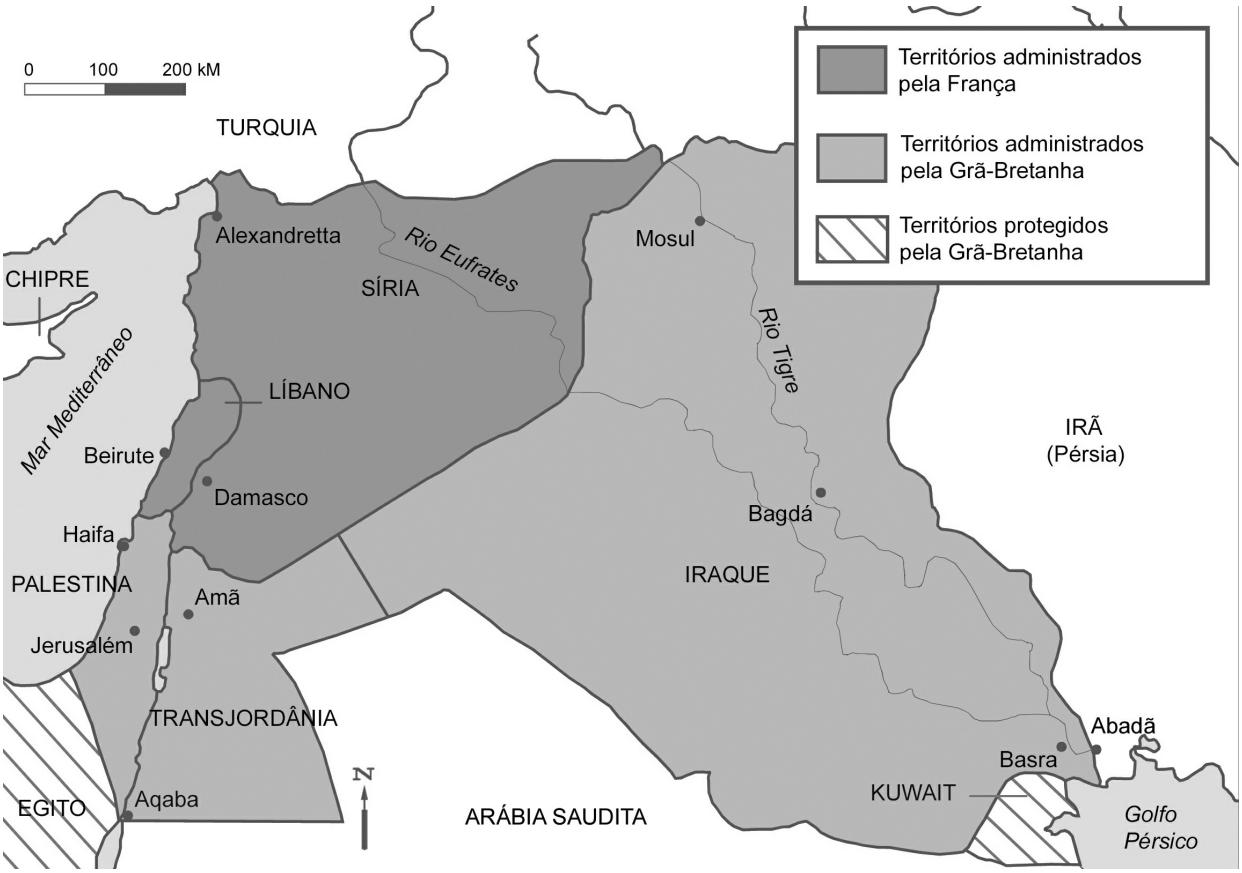
Entretanto, de nada valeram os esforços de T. E. Lawrence para garantir, junto à Conferência de Paris, os direitos que os árabes acreditavam ter conquistado com sua participação na revolta contra os turcos. Sua decepção para com seu governo e para com os franceses, pela falta de cumprimento das promessas feitas aos árabes, levou-o a

afastar-se da conferência.

Um mês mais tarde, os aliados reuniram-se no marco da Liga das Nações, na Conferência de San Remo, para dividir formalmente os despojos do Império Otomano. A França recebeu o mandato para a Síria e o Líbano e a Grã-Bretanha, o mandato para o Iraque e a Palestina, com a missão explícita de ali criar um “Lar Nacional” judaico. Poucos dias depois, os negociadores britânicos e franceses dispuseram também do petróleo iraquiano e definiram as condições para que fosse criada a estrutura necessária para transportá-lo, através da Síria, até o Mediterrâneo.

De nada serviram os protestos de Faisal de que a vontade da população árabe não havia sido levada em conta na instituição dos mandatos, frustrando as aspirações daqueles que haviam combatido ao lado dos Aliados para livrar-se do jugo otomano.

Mandatos e protetorados no Oriente Médio.



O aumento da violência na Síria levou as autoridades francesas a apresentar um ultimato a Faisal, seguido de uma ação militar em que espadas e rifles antiquados enfrentaram aviões, tanques e canhões. A

vitória francesa foi rápida e decisiva, com a ocupação de Damasco e o estabelecimento do Mandato francês sobre a região, que passou a ser controlada com mão de ferro. Os franceses buscaram aumentar sua influência por meio da separação das minorias religiosas, enfraquecendo assim o movimento nacionalista árabe. O Estado cristão, criado na região do Monte Líbano, foi expandido em 1926 através da incorporação do Vale do Bekaa, predominantemente muçulmano, e das regiões costeiras, incorporando as cidades de Trípoli, Beirute, Sidon e Tiro, dando origem ao Líbano. O restante da Síria foi dividido em cinco áreas, acentuando-se as diferenças religiosas da população. Os franceses impuseram um domínio rigoroso, tornando o idioma francês compulsório nas escolas e adotando com os árabes as mesmas técnicas de administração anteriormente empregadas nas colônias africanas.

A sociedade síria manteve-se permanentemente em ebulição, com levantes de alawitas, drusos e beduínos, assim como ocorria antes no tempo do Império Otomano. Suas demandas: uma constituição, seguida de soberania, conforme ordenado pela Liga das Nações, unificação do país e a garantia de liberdades individuais.

As revoltas na região druza, em Alepo e Damasco, tiveram como resposta um bombardeio sistemático pelos franceses, causando mais de 5 mil mortos. Após um ano de confronto, os franceses conseguiram restaurar a ordem, partindo então para a formação de uma assembleia nacional. Entretanto, apesar de um tratado firmado entre a França e a Síria em 1936, os nacionalistas sírios nunca aceitaram a influência francesa, contestando as divisões do território e a entrega aos turcos da província de Alexandretta, após eleições consideradas fraudulentas em 1938.

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial e a rápida derrota inicial dos franceses, a Grã-Bretanha e os “franceses livres” (os soldados franceses que não se renderam aos alemães e optaram por continuar a combatê-los) ocuparam o território para garantir a continuidade do escoamento do petróleo iraquiano. A independência do Líbano e da Síria viria somente com a retirada das tropas francesas após o final da guerra, em 1946.

O MANDATO BRITÂNICO NO IRAQUE E NA PALESTINA

Após a derrota dos turcos e a ocupação da região do Iraque pelos britânicos, gerou-se entre as elites locais a mesma expectativa que nas outras províncias árabes que haviam colaborado para a vitória aliada na Primeira Guerra. Mas, com a instituição do mandato e a expulsão de Faisal da Síria pelos franceses, os nacionalistas árabes passaram a ver no controle britânico nada mais que uma nova forma de colonialismo.

O governo civil, instituído no pós-guerra, foi confrontado com os problemas clássicos do Iraque: disputas tribais, exigências de vários grupos de interesse que buscavam proteção da nova administração, demanda de recursos por parte das autoridades municipais, além da necessidade de implantação de estruturas de saúde e educação. A situação complicava-se ainda pela presença de refugiados que abandonavam os territórios otomanos remanescentes com medo da retaliação turca, proprietários de terras que demandavam investimentos em irrigação e rodovias, grãos para o plantio e outros insumos.

Nas cidades santas, reinavam o caos e a violência. Em Najaf, um oficial britânico foi assassinado por insurgentes iraquianos com o objetivo de promover uma rebelião, gerando maciças retaliações. Várias organizações clandestinas foram formadas unindo sunitas, xiitas e outros grupos da sociedade. Nas montanhas do Curdistão, durante muito tempo não houve condições de instalar uma estrutura administrativa. Ao longo de mais de três meses, as revoltas se estenderam de Mosul até Basra e somente foram contidas com grande dificuldade e a intervenção da Força Aérea, que contou com reforços enviados da Índia e da Pérsia.

Naquela que ficou conhecida como a Grande Revolução Iraquiana de 1920, uniram-se pela primeira vez em um esforço comum sunitas e xiitas, tribos, clãs e cidades. A construção do Iraque como Estado-nação dependia da integração religiosa e da solução da disputa ancestral entre as tribos e as populações urbanas, e entre as tribos das áreas cultiváveis nas planícies do Tigre e do Eufrates. A revolta de 1920 colocou esses grupos diversos do mesmo lado, permitindo, ainda que brevemente, extrair da complicada estrutura social do Iraque os elementos para o surgimento de um Estado.

A revolta levou à substituição do regime militar por um governo árabe provisório, mas ainda dependente do alto comissário britânico para o Iraque. A nova administração criava um canal de comunicação entre os britânicos e uma população hostil e permitia aos iraquianos prepararem-se para se autogovernar. Quando Faisal foi expulso da Síria, um número

razoável de administradores iraquianos retornou, facilitando o trabalho do novo governo, que, como antes era composto principalmente de árabes sunitas, tinha a maioria xiita representada desproporcionalmente.

Em 1921, Faisal recebeu, como consolo pela perda da Síria, o trono do Iraque. Um plebiscito aprovou por ampla maioria sua nomeação, graças a suas credenciais como descendente do profeta Maomé e sua participação na revolta de 1916 contra os otomanos. A monarquia continuaria a depender dos britânicos, que mantiveram seu apoio aos lideres tribais do Iraque; assim, mesmo com a criação de um exército nacional, o poder coercitivo do Estado manteve-se enfraquecido. Os britânicos se manteriam como o fiel da balança que tinha de um lado uma monarquia mais forte que qualquer uma das tribos, mas do outro uma possível coalizão de tribos, mais forte que a monarquia.

Posteriormente, porém, a monarquia sucumbiria a uma crise de legitimidade: apesar das credenciais islâmicas de Faisal, este não era iraquiano e seu governo foi sempre reconhecido como uma imposição estrangeira. Seria derrubado por uma revolução em 1958. O Exército seria a instituição que se consolidaria ao longo das décadas seguintes à implantação da monarquia. Bem organizado em meio a um frágil ambiente político, ganhou poder e influência, mantendo a predominância dos sunitas que compunham o oficialato, enquanto os soldados eram em sua maioria xiitas.

Apesar da pressão dos nacionalistas, e dos que se opunham à presença britânica, um tratado anglo-iraquiano foi firmado e ratificado em 1922. Dava aos britânicos ampla ingerência nos assuntos iraquianos e exigia dos iraquianos amplos compromissos financeiros que garantiriam a sua continuada dependência dos britânicos. Em compensação, a Grã-Bretanha assumia a responsabilidade pela assistência militar ao país. A Constituição, aprovada em 1924, garantia amplos poderes à monarquia iraquiana, permitindo-lhe inclusive cumprir com o tratado sem a sanção do parlamento. Dava, portanto, aos britânicos praticamente um controle indireto do país.

MOSUL E A QUESTÃO DO PETRÓLEO IRAQUIANO

A ocupação de Basra, no sul do Iraque, pelos britânicos em 1914 fora decorrência imediata da necessidade de proteger os campos petrolíferos da Pérsia. Tanto a transformação da Marinha real, de propulsão

alimentada a carvão por outra alimentada a óleo, quanto as necessidades do Exército e de uma incipiente força aérea apontavam para uma crise no abastecimento de petróleo.

Após a ratificação do Tratado Anglo-Iraquiano e o estabelecimento da monarquia, uma das mais espinhosas questões referia-se à definição das fronteiras do novo país, especialmente a da província de Mosul, no norte do Iraque. A situação dessa província apresentava complicações únicas pela combinação de sua riqueza em petróleo e sua população curda, esta impedida de criar seu próprio Estado independente e presente também na Pérsia e na Síria.

O destino curdo foi selado pela decisão do líder turco Kemal Ataturk de incluir a região curda do leste da Turquia no moderno Estado turco. Os britânicos decidiram então incluir Mosul no Estado iraquiano, preservando o acesso ao petróleo que poderia ser extraído da região, mas fundamentando sua decisão com argumentos morais, assim como havia feito ao anunciar a Declaração Balfour. Os franceses, que haviam renunciado a sua parte no controle da região, tal como estabelecida no Acordo Sykes-Picot, receberiam 25% de participação na exploração de seu petróleo.

Em 1925, após anos de negociações, a empresa de petróleo que havia sido formada pelos turcos, e que detinha a concessão para exploração de petróleo na região, foi transformada na Iraq Petroleum Company e recebeu uma nova concessão por 75 anos. Os iraquianos, temerosos de uma incorporação de Mosul pelos turcos, garantiram apoio aos britânicos na votação da Liga das Nações, aceitando as condições impostas na negociação. Assim, ficou definida a inclusão de Mosul no novo Estado iraquiano, ainda que com a ressalva de autonomia cultural para os curdos, algo que havia sido fortemente reprimido pela Turquia.

O acordo entre britânicos e franceses não foi visto com bons olhos pelos Estados Unidos, cujas empresas também buscavam beneficiar-se das expectativas de encontrar petróleo na península. O Departamento de Estado norte-americano declarou que os acordos de concessão assinados antes da guerra não eram válidos e pressionou o governo britânico para incluir os Estados Unidos na nova divisão. Em julho de 1928, foi firmado o documento conhecido como Acordo da Linha Vermelha, que dava a um consórcio de empresas americanas um quarto dos direitos de exploração no território que se estendia do Canal de Suez até a Pérsia e a União Soviética, com exceção do Kuwait. (Desde então, as concessões para a exploração do petróleo iraquiano

passariam a envolver, sempre, uma combinação de força militar, pressão governamental e de empresas privadas.)

Após a solução da questão de Mosul, as tensões direcionaram-se para o sul do país. Líderes tribais emergentes passaram a competir por posições de poder com as elites urbanas sunitas e com os elementos da burocracia e oficiais do exército, treinados anteriormente pelos otomanos. As novas instituições, criadas por imposição de uma potência estrangeira, careciam de legitimidade, especialmente em um ambiente sem qualquer tradição democrática. Assim, apesar de uma Constituição e uma Câmara eleita, perpetuaram-se personalidades políticas e grupos que, ao longo dos anos seguintes, se alternaram no poder. A ausência de instituições políticas amplamente distribuídas impediu o incipiente movimento nacionalista de introduzir-se na estrutura social iraquiana, tornando-o quase insignificante.

O país tornou-se independente em outubro de 1932 e foi admitido na Liga das Nações. A imposição de fronteiras definitivas somente contribuiria para agravar as tensões, aprofundando as disputas entre os vários grupos que tentavam se posicionar na nova entidade. O conflito entre xiitas e sunitas teria de ser controlado por um governo autoritário, e as fronteiras arbitrárias determinadas no tempo do mandato causariam graves consequências econômicas e sociais.

Mosul estava separada de seus ancestrais parceiros comerciais na Síria, e Basra, de sua conexão com a Pérsia. Basra seria imprescindível para garantir o escoamento de petróleo através do Golfo Pérsico. O estabelecimento de uma fronteira no sul impedia a manutenção dos fluxos migratórios através do deserto, gerando enormes tensões com as tribos locais e com o Kuwait, a Arábia Saudita e a Pérsia, também surgidos da arbitrária delimitação de fronteiras pelos britânicos.

O MANDATO DA PALESTINA

Quando a Conferência de San Remo estabeleceu o Mandato francês para a Síria e o Líbano, em 1920, os britânicos receberam o Mandato para a Palestina, incluindo a Transjordânia. Quando Faisal foi desalojado da Síria pelos franceses, seu irmão Abdulah reuniu um pequeno exército e anunciou sua intenção de expulsar os estrangeiros; mas a caminho do norte estabeleceu-se em Amã, na Transjordânia, consolidando seu controle sobre as tribos e vilarejos do território que os

britânicos haviam separado da área que abrangia a totalidade da Palestina, destinada ao mandato.

No território remanescente, a oeste do rio Jordão, os britânicos teriam de confrontar as consequências das promessas concomitantes feitas aos sionistas e às lideranças árabes durante a guerra e, em 1921, promulgaram uma constituição baseada na cooperação entre árabes e judeus. A impossibilidade de criar um Estado constitucional, entretanto, perpetuou o controle britânico, mas tentando cooptar as duas comunidades na administração do território. A liderança judaica engajou-se prontamente, porém os árabes se recusaram a cooperar. Assim, ao longo dos anos seguintes, fortaleceram-se as instituições judaicas que dariam origem ao governo israelense em 1948, enquanto a liderança árabe palestina mantinha-se dividida, rejeitando a imposição do Mandato inglês.

A imigração judaica na Palestina aumentou progressivamente até 1925. Sua interrupção eliminou a principal razão para a tensão entre árabes e judeus até que a Crise de 1929 voltasse a alimentá-la. Nesse mesmo ano, ocorreram os grandes confrontos que culminariam com o massacre da comunidade judaica de Hebron, a emergência do mufti de Jerusalém, Amin al-Husayni, como líder dos árabes palestinos e com a percepção britânica de que não seria possível acomodar os árabes com a continuidade da imigração judaica. A partir daquele ano, a política britânica para a região direcionou-se cada vez mais para o apaziguamento árabe, especialmente após a intensificação da fuga de judeus alemães perseguidos pelo regime nazista que encontravam na Palestina o único destino viável.

Em 1936, os árabes formaram um comitê destinado a unir seus esforços diante da liderança judaica, e os britânicos enviaram uma delegação liderada por lorde Peel, que concluiu pela necessidade de dividir a Palestina em dois territórios. O reinício da violência promovida pelos árabes logo se transformou em uma guerra civil que durou três anos, provocou milhares de mortos do lado árabe, duramente reprimidos pelos britânicos, e centenas de mortos entre a população judaica, deslocando mais da metade da população de judeus da cidade velha de Jerusalém e os remanescentes em Hebron dos massacres de 1929 para áreas mais densamente povoadas pela população judaica.

Os árabes, então, recusaram-se a pagar impostos, engajaram-se em atos de sabotagem e a liderança árabe radical combateu com a mesma intensidade britânicos, judeus e árabes moderados, até ser finalmente

desbaratada pelo governo mandatário. Uma parte de seus líderes foi presa, outros conseguiram escapar e, no exílio, viriam a incitar a liderança iraquiana contra os britânicos e apoiar a política nazista nos territórios por estes ocupados após o início da Segunda Guerra Mundial.

Os efeitos dos conflitos com os árabes sobre a liderança judaica também foram profundos e duradouros. Por um lado, consolidaram-se as forças de segurança, oriundas dos voluntários que haviam lutado junto aos britânicos. Por outro, surgiram os grupos dissidentes que seriam responsáveis pelas ações terroristas judaicas no futuro.

Após a repressão britânica da revolta árabe, os britânicos concluíram que a imigração judaica teria de ser severamente limitada. Às vésperas da eclosão da Segunda Guerra Mundial, em 1939, baixaram uma série de restrições tanto à imigração quanto à aquisição de terras pelos judeus, tentando apaziguar os árabes e evitar seu alinhamento com a Alemanha. A liderança judaica se viu diante de um dilema: tinha de se opor à política britânica e lutar pela continuidade da imigração, ainda que de forma ilegal, mas, ao mesmo tempo, necessitava fortalecer os britânicos para impedir que os alemães ocupassem a região. Assim como já ocorrera na Primeira Guerra Mundial, quando uma grande quantidade de membros da população judaica alistou-se nas forças britânicas, levando-os a adquirir experiência que seria inestimável quando do confronto com as forças árabes, após a retirada britânica.

Quando a guerra terminou, em 1945, tornaram-se amplamente conhecidas as consequências da política alemã de extermínio e surgiram enormes pressões para a abertura das fronteiras do mandato à imigração dos sobreviventes. Nos anos seguintes, a Grã-Bretanha, vitoriosa, mas enfraquecida, entregaria a questão às Nações Unidas, que votariam a partilha do território para a criação de dois Estados independentes. Os judeus concretizaram o que haviam entendido como a principal designação do mandato, anunciando a criação do Estado de Israel após a retirada dos soldados britânicos do território, enquanto a Jordânia, apoiada pelos britânicos, incorporou grande parte da área destinada ao Estado palestino.

Ainda em 1956, França e Grã-Bretanha tentariam manter sua influência na região através da intervenção na Guerra de Suez – mais uma vitória militar que se transformou em derrota diplomática. A partir de então, os Estados locais, frutos das maquinações das potências europeias, passariam a ser os principais protagonistas da política internacional no Oriente Médio.

O MOMENTO ATUAL

O mosaico do Oriente Médio nos dias de hoje é claro reflexo das políticas adotadas pela Grã-Bretanha e pela França no começo do século xx. Das margens do Mediterrâneo até o Golfo Pérsico não há um só país cujas fronteiras não tenham sido desenhadas pelos arquitetos do Acordo Sykes-Picot.

No Iraque, ocupado por tropas americanas e britânicas, com a presença simbólica de vários outros países, curdos, xiitas e sunitas enfrentam-se como antes de haverem sido colocados sob o mesmo governo. A existência do Kuwait como país independente foi contestada até recentemente pelo Iraque, assim como as fronteiras com o Irã e a Arábia Saudita. E nada indica que a eliminação de Saddam Hussein mudará essa percepção. O petróleo continua a ser extraído e exportado por grupos estrangeiros, e terroristas de diversos matizes continuam a tentar impedir seu fluxo através dos oleodutos desenhados há mais de um século.

Os turcos, com seu Estado laico consolidado, continuam a negar o massacre armênio e a reprimir a população curda remanescente no leste do país. A Jordânia, mantida por anos sob proteção dos britânicos, aproximou-se ora do Iraque, ora do Egito, mas nunca deixou de sentir a fragilidade oriunda das características de seu território e de sua população. A ocupação da margem ocidental do rio Jordão, em 1948, introduziu no país um contingente palestino que até os dias de hoje influencia as possíveis soluções para o problema da Palestina.

No Líbano, após anos de uma sangrenta guerra civil, as tradicionais rivalidades étnicas deram lugar a uma nova força, representativa da população xiita majoritária no sul do país e organizada sob o pretexto de combater a presença israelense. O Hezbollah se transformou na principal força armada não estatal da região, recebendo apoio da Síria e do Irã e ajudando a aprofundar as diferenças étnicas no Líbano e a influência de uma Síria que nunca aceitou a extração de uma parte de seu território pelos cristãos franceses.

No território da Palestina – onde a publicação da Declaração Balfour em 1917 havia anunciado a disposição britânica para a criação de um “Lar Nacional Judaico”, conceito abandonado, após duas décadas de conflitos, em favor da ideia de uma divisão para a criação de dois Estados etnicamente caracterizados até que, finalmente, a questão foi entregue para decisão das Nações Unidas em 1947 –, continuam a se

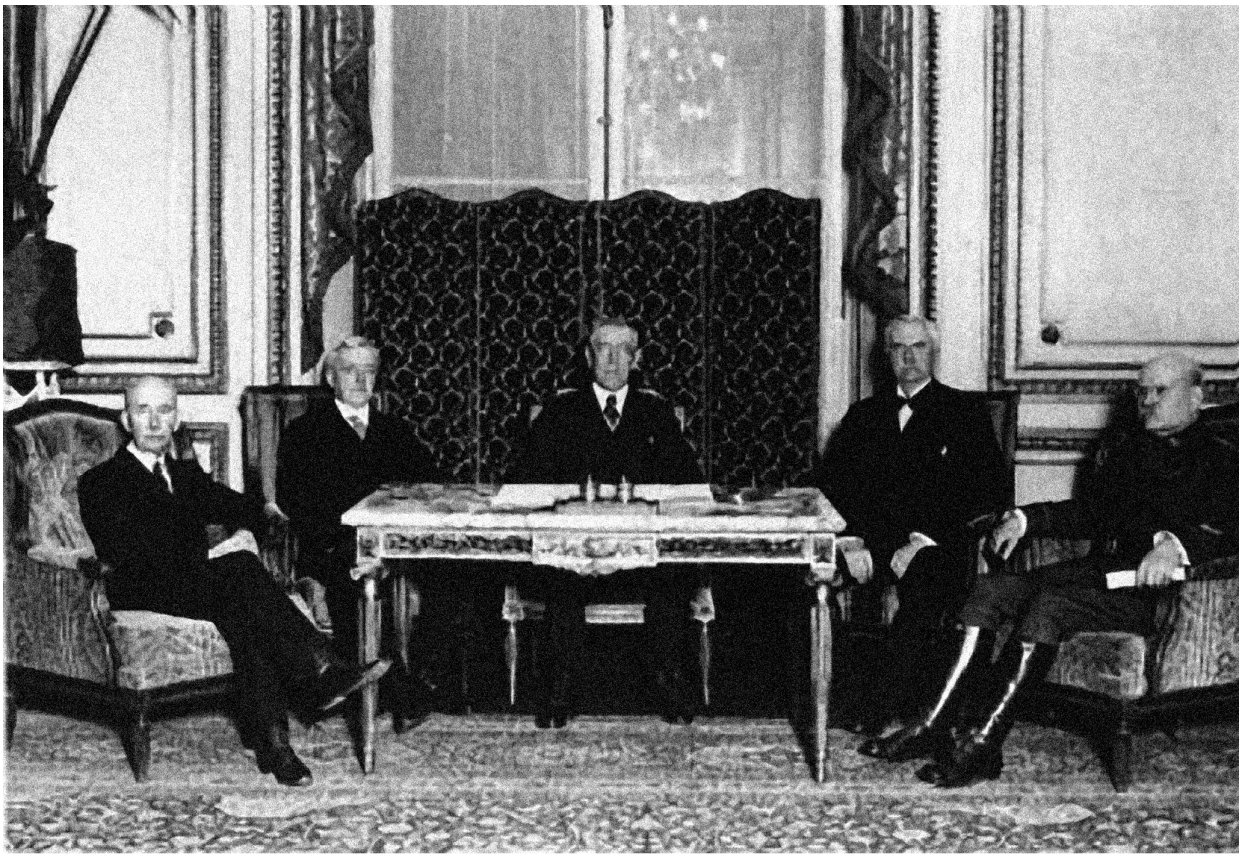
manifestar as consequências de políticas adotadas logo após a ocupação da região no final da Primeira Guerra Mundial. Os judeus conseguiram criar um Estado forte e independente e, após várias guerras, ocupar todo o território da Palestina histórica, do Mediterrâneo até o rio Jordão. Ao longo da última década, a constatação da impossibilidade de absorver, expulsar ou controlar uma população de milhões de palestinos, e assim manter o controle dos territórios ocupados em 1967, levou o governo israelense a buscar alternativas, entre as quais a retirada unilateral de parte do território conquistado e a construção de uma barreira de separação física entre as populações árabe e israelense. Nenhuma dessas medidas, entretanto, aponta para uma solução que, no curto ou médio prazo, atenda simultaneamente às reivindicações palestinas de criação de um Estado independente e às aspirações israelenses de manter dentro de suas fronteiras os grandes assentamentos construídos ao longo das últimas quatro décadas. Tudo indica que as consequências das ações de Sykes e Picot continuarão a ser sentidas ainda por muito tempo.

NOTAS

[*] N.E.: Sobre esse assunto ver “Primeira Guerra Mundial” em *História das guerras* (São Paulo: Contexto, 2006).

BIBLIOGRAFIA

FISK, Robert, *The great war for civilization*. New York: Vintage Books, 2007.
HART, B. H. Liddell. *The real war 1914–1918*. Boston: Little Brown, 1964.
HOURANI, Albert. *A history of the arab peoples*. New York: Warner Books, 1991.
HUREWITZ, J. C. *The struggle for Palestine*. New York: Schocken Books, 1976.
JONES, Geoffrey. *The state and the emergence of the british oil industry*. London: Macmillan, 1981.
KEMP, G. & HARKAVY, R. *Strategic geography and the changing Middle East*. Brookings Institution Press, 1997.
KENNEDY, Paul. *The rise and fall of the great powers*. Random House, 1987.
_____. *The rise of the anglo-german antagonism*. London: The Ashfield Press, 1980.
LEWIS, Bernard. *The Middle East*: a brief history of the last 2.000 years. New York: Scribner, 1995.
MACMILLAN, Margaret. *Paris 1919*. New York: Random House, 2003.
SACHAR, Howard M. *A history of Israel*. New York: Alfred A. Knopf, 1996.
SAMPSON, Anthony. *The seven sisters*: the great oil companies and the world they made. New York: Viking, 1975.
SCHIFF, Zeev. *A history of the israeli army 1870–1974*. New York: Simon & Schuster, 1974.
TESSLER, Mark. *A history of the Israeli-Palestinian conflict*. Bloomington: Indiana University Press, 1994.
TUCHMAN, W. Barbara. *Bible and Sword*. New York: Ballantine Books, 1984.
YERGIN, Daniel. *The Prize*: the epic quest for oil, money and power. New York: Simon & Schuster, 1992.



TRATADO DE VERSALHES (1919)

Luiz de Alencar Araripe

Georges Clemenceau (1841-1929), "O Tigre", presidente do Conselho de Ministros da França e da Conferência de Paz de Paris, percorre o Palácio de Versalhes. O palácio fora erguido sob as ordens de Luís XIV (1643-1715) para celebrar o poderio e a glória da França e do rei que fez do Sol o símbolo de seu reinado. A visita de Clemenceau, em junho de 1919, é para verificar obras que mandou fazer no cenário escolhido por ele para a assinatura do tratado de paz entre os Aliados e a Alemanha, vencida na guerra de 1914-1918. A Grande Guerra (depois chamada Primeira Guerra Mundial) durou quatro anos, causou 10 milhões de mortes e extensa destruição. Catástrofe que seria largamente ultrapassada pela Segunda Guerra Mundial, para cuja eclosão o Tratado de Versalhes contribuiu.[*]

Clemenceau detém-se na Galeria dos Espelhos, magnífico salão de 70 metros de comprimento e largura de 10, com uma cúpula que se eleva a 13 metros, paredes de mármore, iluminadas por grandes lustres de cristal e decoradas com belas pinturas, presentes em todo o palácio. Por grandes portas voltadas para os jardins, a luz entra e reflete nos 357 grandes espelhos que dão nome à galeria. Passam pelo pensamento do "Tigre" cenas antigas de meio século, quando o então jovem deputado da Assembleia Nacional viveu a Guerra Franco-Prussiana de 1870-1871: a debacle francesa; a derrota na batalha de Sedan; o imperador Napoleão III prisioneiro; o chanceler prussiano Otto von Bismarck escolhendo aquela mesma galeria para proclamar a existência do II Reich, o Império Alemão, estando ali presentes o rei da Prússia, Guilherme I, e um auditório de oficiais alemães em brilhantes uniformes de gala.[**]

Notabilizado pela intensidade da paixão pela França e por simétrico ódio pela Alemanha, Clemenceau preparou e dirigiu a cerimônia de assinatura com a mesma ferocidade com que fizera a guerra e presidira a Conferência de Paris que elaborou o tratado. Convalidava o cognome de "O Tigre" a figura física, os enormes bigodes a escorrerem por sobre

a boca e o olhar de predador. Ferocidade alternada com tino político, provado na luta pelos interesses franceses durante as negociações de paz. Com o minucioso preparo do cenário e do ritual de assinatura do Tratado de Versalhes, “O Tigre” coroava a vitória e a revanche. Da França e dele mesmo.

Assim como Clemenceau, grande ator da Conferência, David Lloyd George (1863-1945), fiel à divisa enunciada pelo primeiro-ministro, seu antecessor: “A Inglaterra não tem amigos, nem inimigos. Tem interesses”. E Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952), primeiro-ministro da Itália, defendendo apaixonadamente as reivindicações de sua pátria.

A estrela maior do Tratado de Versalhes e da Conferência de Paris que o produziu foi Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), por ser o presidente dos Estados Unidos e pelas ideias proclamadas no discurso chamado os “Catorze Pontos de Wilson”. Inovador e revolucionário, o discurso pregava a adoção de princípios éticos na política exterior e, em particular, no futuro tratado de paz; e preconizava a constituição de um organismo internacional, a Liga das Nações, capaz de fazer com que a negociação substituísse a guerra na solução das controvérsias internacionais.

Em torno desses grandes atores, estavam outros menores, alguns notáveis, como Eleutherio Venezielos, presidente da Grécia; o príncipe Kimmochi Saionji, do Japão; Louis Botha, soldado e estadista da África do Sul. Na legião de coadjuvantes, influenciadores de importantes decisões, destacava-se o “coronel” House. Friorento, magrinho, de fala suave, ele repetia: “Não quero nada, só quero ajudar”. Não precisava querer, possuía o poder de fato decorrente de “ter o ouvido do chefe” Wilson, que lhe dizia: “Você é a única pessoa no mundo com quem posso discutir tudo”. Chamavam o milionário texano Edward Mandell House (1858-1938) de coronel, posto puramente honorífico. O presidente e seu grande amigo terminaram desafetos, em circunstâncias até hoje pouco claras. Quando o rompimento entre eles se deu, House era o alter ego de Wilson nas negociações de paz, da qual foi minucioso cronista.[1]Convocados apenas para assinar, com lugares na mesa correspondentes ao que nos julgamentos se reservam aos réus, os dois delegados da Alemanha vencida.

Minucioso, complexo, admirado e detestado, relevante e polêmico, o Tratado de Versalhes está presente no temário das instituições de estudos político-diplomáticos, volta e meia relembrado ao grande público, a propósito de questões internacionais. O documento, assinado

a 28 de junho de 1919, foi a resultante possível do esforço de conciliação entre ideias e posições divergentes, e mesmo conflitantes. Divergências que pontilharam seis meses de negociações na Conferência de Paris, estenderam-se após a assinatura do tratado e que estão registradas em documentos emitidos em dois momentos da guerra: os "Catorze Pontos de Wilson", constantes no discurso do presidente dos Estados Unidos perante o Congresso, em 8 de janeiro de 1918, e o acordo de Armistício, celebrado dez meses depois, a 11 de novembro de 1918, entre os Aliados e a Alemanha vencida.

OS CATORZE PONTOS E O ARMISTÍCIO

Thomas Woodrow Wilson nasceu no estado da Virgínia, filho de pastor presbiteriano; e, como o pai, presbiteriano. A Universidade de Princeton, de Nova Jersey, foi sua *alma mater*: dela foi professor e reitor; nela está hoje a Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, fundada em 1930. Um currículo acadêmico respeitável justifica o tratamento de "don" dado nos Estados Unidos a professores "de consequência". O talento oratório e a capacidade de comunicação levaram-no a ingressar na política, eleger-se governador de Nova Jersey, projetar-se no cenário nacional como um político progressista; e a eleger-se presidente da República, em 1912, derrotando Theodore Roosevelt (1858-1919) e Wiliam Howard Taft (1857-1930), dois antecessores seus na presidência dos Estados Unidos e futuros opositores das teses "wilsonianas" sobre a paz.

Wilson consolidou a reputação de progressista ao mesmo tempo em que apoiou uma lei de segregação racial. Suas contradições continuam. Determinou intervenções militares no México (1914 e 1916), no Haiti (1915), na República Dominicana (1916) e em Cuba (1917), algo difícil de conciliar com os princípios que mais tarde defenderia. O perigo em seguir a estrada por ele recomendada era, de repente, encontrá-lo fazendo o caminho de volta, diziam seus críticos – muitos e impiedosos, a fustigar-lhe as embaraçosas incoerências. Wilson elegeu-se para um segundo mandato (1916-20) com a palavra de ordem "Ele nos conservará fora da guerra". A guerra evoluiu, os americanos abandonaram o isolacionismo; e Wilson, também. Em 2 de abril de 1917, enviou mensagem ao Congresso pedindo-lhe declarar guerra à Alemanha. "O mundo deve ser tornado seguro para a democracia... Os

Estados Unidos farão a guerra pela liberdade e pela paz", anunciou. (Palavras que soam familiares...)

O Congresso declarou guerra quatro dias depois e os americanos aplaudiram. Em fins de 1917, a guerra estava no seu terceiro ano e as baixas de lado a lado contavam-se em milhões. Os soldados americanos – os *Sammies*, como os apelidavam os franceses – chegavam às trincheiras em números crescentes e com quantidades de equipamento nunca vistas pelos Aliados. A Alemanha, sob o bloqueio britânico, sangrava nos campos de batalha da França e da Europa Central, mas ainda acreditava na vitória, o que não impediu que iniciasse sondagens de paz junto ao presidente dos Estados Unidos.

Wilson julgou ter chegado o momento para expor suas ideias de como deveria ser a paz duradoura e diferente de todas as outras que o mundo havia conhecido. Apresentou-as ao Congresso norte-americano, no discurso dos "Catorze Pontos", um repertório de questões específicas e princípios, numa linguagem que traduz o grau de obrigatoriedade que Wilson lhes conferia, assinala o especialista em relações internacionais Henry Kissinger.[2]Eles estariam presentes ao longo das negociações de paz, ainda que raramente observados. Vale sintetizá-los, a começar pelo que se pode chamar seis princípios:

1 Processo de paz absolutamente aberto, "nenhuma negociação diplomática secreta";
2 Fim dos dias de conquista e de expansão;
3 Liberdade absoluta de navegação nos mares, na paz e na guerra, incluindo a abertura permanente do estreito de Dardanelos;
4 Supressão, "tanto quanto possível", de barreiras econômicas e estabelecimento de condições comerciais iguais para todos;
5 "Garantias adequadas" da redução dos armamentos nacionais a um "grau compatível com a segurança do país";
6 Fixação de todas as questões de soberania atendendo, igualmente, ao interesse das populações e às "exigências equitáveis" de governos (nenhuma menção expressa ao princípio da autodeterminação, longamente invocado durante as negociações de paz).

Quanto a questões específicas, estava a evacuação dos territórios ocupados pelos Impérios Centrais. "O mal feito à França pela Prússia em 1871, no que concerne à Alsácia-Lorena..., deverá ser reparado"; criação de uma Polônia independente, "habitada por populações incontestavelmente polonesas" e com acesso ao mar; asseguramento

da soberania das partes turcas do atual Império Otomano e garantia de condições para o desenvolvimento autônomo de outras nacionalidades; idênticas garantias para os povos da Áustria-Hungria; estabelecimento de relações amigáveis entre os povos balcânicos segundo "linhas de nacionalidade historicamente estabelecidas".

O 14º Ponto, o mais importante e caro para Wilson, contém a ideia geradora da Liga das Nações, um organismo internacional que substituiria o tradicional "equilíbrio do poder" na manutenção da paz.

Generosas, como os princípios, foram as menções de Wilson à Rússia bolchevista e à Alemanha inimiga. Os bolchevistas eram a voz autêntica do povo russo e louvável sua decisão de negociar com os alemães. Trotski respondeu a Wilson, qualificando o discurso de banalidade capitalista e o *Izvestia* viu na fala tom de pastor quacker. Quanto à Alemanha, Wilson lembrou-lhe as realizações nos domínios da ciência e da cultura, concitou-a a substituir pretensões de domínio pela aceitação da igualdade entre os povos, e foi até negar o desejo de modificar as instituições do Reich. O que aumentou, de forma indesejável, a comoção causada pelo discurso.

Estava-se em princípios do século xx, o sistema de equilíbrio do poder falhara em manter a estabilidade e a paz, mas a Grã-Bretanha ainda mantinha a crença nas virtudes daquele sistema. Eram tempos de maré alta do colonialismo, do *Britannia rules the waves*,[3]da provada importância do bloqueio como arma de guerra, das perspectivas de retomada dos mercados oferecidas pela paz, do grande aporte da tecnologia militar ao desenvolvimento de produtos comercializáveis, do nacionalismo latente nas colônias. A revanche estava contida na recomendação aos oficiais franceses, a propósito da Alsácia-Lorena (Elsass-Lothringen, para os alemães): "Não falar, não esquecer". Enfim, eram tempos em que muitos fatos da vida deixavam reduzido espaço para o domínio do ideal e da razão nas relações entre Estados. Não era estação propícia para a germinação das sementes generosas – e pouco realistas – lançadas pelos Catorze Pontos.

Por outro lado, a imprensa norte-americana e a de muitos outros países viram na fala de Wilson a indicação de probabilidade da paz. Entusiástico, o *New York Tribune* qualificou-a de "um dos grandes documentos da história americana" e comparou-a ao Discurso de Gettysburg. A opinião pública americana também festejou o texto. Até mesmo adversários do presidente o elogiaram. Pelo menos em público, Theodore Roosevelt o aprovou. O senador pelo Partido Republicano

Henry Cabot Lodge (1850-1924) detestava Wilson, que julgava “ignóbil e covarde”; a contragosto, comentou que o discurso merecera “aprovação geral”, mas “muito dele era um balido geral sobre ser a virtude melhor que o vício”.

Entre os líderes Aliados, a reação foi discreta, nenhum pronunciamento oficial sobre o discurso. Clemenceau e Lloyd George disfarçaram a percepção dos embaraços que os Catorze Pontos e seu autor lhes causariam nas negociações do tratado de paz. A tese da liberdade dos mares e de condenação do bloqueio e a falta de menção a reparações de guerra reforçaram a avaliação de baixa viabilidade da proposta de Wilson. O “Tigre” comentou, com irreverência gaulesa: “ *Le bon Dieu* fez dez mandamentos, Wilson quer catorze”. Litigantes seguros de vitória não costumam fazer acordo. Isso se aplica aos Estados, mesmo quando o prosseguimento da guerra implica aumento das já terríveis cifras de mortes e de destruições, como era o caso.

Na sua fala, Wilson havia se referido com simpatia à Revolução Russa. Arrependeu-se quando Lenin, dando prioridade à consolidação da revolução bolchevista, decidiu que a Rússia, em março de 1918, assinasse com as Potências Centrais o Tratado de Brest-Litovsk. As condições que os alemães impuseram aos russos não deixam dúvidas sobre as que, se vencedores, imporiam aos Aliados. Com a paz no Leste, a Alemanha pôde enviar para a frente ocidental tropas que combatiam contra a Rússia. O tratado teve vida curta, anulado que foi pelo Armistício de novembro de 1918.

Outubro de 1918. Wilson está às voltas com as eleições do meio do mandato, quando lhe chegam sondagens de paz dos alemães. Pretendem obter a paz nos termos dos Catorze Pontos. Só o presidente ignora “o sentimento quase unânime contra qualquer coisa que não seja rendição incondicional”, registra House no seu diário. Os Aliados pensam o mesmo. Tropas alemãs ainda combatem em território francês, mas, na Alemanha, soldados e marinheiros se revoltam, o povo pede a paz e o governo civil do príncipe Max von Baden assina o acordo de armistício redigido pelos Aliados.

Cinco horas da manhã de 11 de novembro de 1918. Um vagão de estrada de ferro, posto de comando móvel do generalíssimo Ferdinand Foch (1851-1929), Supremo Comandante Aliado, estacionado na Floresta de Compiègne, ao norte da Paris. Do lado Aliado, Foch e seu Estado-Maior; do lado alemão, Herr Matthias Erzberger e três outros civis assinam o Armistício. Fim das operações dentro de seis horas,

evacuação imediata dos territórios ocupados da França, da Bélgica e de Luxemburgo; evacuação, também, da margem esquerda do Reno e, ainda, dos territórios anteriormente pertencentes à Áustria-Hungria, à Romênia e à Turquia e à Rússia. Todo o armamento alemão (a estimativa especificava quantidades vultosas: 5 mil canhões, 1,7 mil aviões, por exemplo) deveria ser entregue "às tropas Aliadas e dos Estados Unidos". Todos os navios de guerra de superfície alemães, imediatamente desarmados e internados. Os 74 navios da poderosa e moderna Esquadra Alemã de Alto-mar foram mandados fundear na base de Scapa Flow, no extremo norte da Escócia, sob o comando do contra-almirante Ludwig von Reuter, na condição de internados (confinados), sob vigilância da Royal Navy. Sete meses depois, Scapa Flow seria cenário de um dos maiores dramas da história naval de todos os tempos. Os alemães se comprometiam a entregar às "potências associadas" 5 mil locomotivas e 150 mil vagões, 5 mil caminhões... Tudo "em bom estado de conservação". Civis internados, pertencentes aos Aliados ou às "potências associadas", deveriam ser repatriados, sem reciprocidade.

Os 25 artigos do Armistício são amostra do que viria com o futuro tratado de paz. Em Rothondes, os franceses erigiram um monumento com a inscrição: "Aqui, a 18 de novembro de 1918, sucumbiu o criminoso orgulho do Império Alemão, vencido pelos povos livres que ele pretendera subjugar." Os demais integrantes das chamadas Potências Centrais, das quais a Alemanha era a grande líder – os impérios Austro-Húngaro e Otomano e outros Estados –, assinaram armistícios e capitulações específicos, todos eles confluindo para o Tratado de Versalhes.

A CONFERÊNCIA DE PARIS

Um membro do Plenário da Conferência de Paris comentou melancólico: "Ouvíamos longos e maçantes discursos sobre assuntos já resolvidos pelos Quatro Grandes". Esses Quatro, que realmente decidiam, eram os Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e Itália. O Conselho fora anteriormente denominado Conselho Supremo, nome conservado como alternativo ao "dos Quatro"; entre esses, houve o Conselho dos Dez, com a participação do Japão. No Plenário tinham assento os 27 Estados-membros da Conferência, entre eles o Brasil.

Meia centena de Comitês, presididos por um delegado de potência do Supremo Conselho, tinham incumbências específicas: ao da Liga das Nações, presidido por Wilson, cabia a elaboração de seu estatuto, o Covenant. Diversas missões do tipo *fact finding* – para colher informações e realizar contatos – foram organizadas. A chefiada pelo jovem diplomata William Bullit (1891-1967) recebeu de Wilson o encargo de precisar o que se passava na Rússia bolchevista. Bullit voltou de Moscou com um relatório entusiástico e pretensioso sobre Lenin e uma proposta de cessar-fogo entre os bolchevistas e as tropas intervencionistas Aliadas. O encargo fora, apenas, saber o que acontecia na Rússia, e Wilson não recebeu o diligente emissário e nem leu seu relatório. Não há inimigos fracos, aprenderia o presidente, quando Bullit testemunhou no Congresso sobre o que se passava em Paris. O jornalista Lincoln Steffens, companheiro de Bullit na viagem, sintetizou em frase antológica o que acontecia na Rússia de Lenin: "Vi o futuro, e ele funciona".

Wilson sempre deixou claro que os Estados Unidos eram "Associados"; "Aliados" eram os membros da Entente – França, Grã-Bretanha e Itália, por exemplo. O presidente afirmava que os americanos não haviam entrado na guerra por motivos egoístas, para adquirir territórios ou buscar revanche – visavam sempre criar um mundo seguro para a democracia. No caso de Cuba, por exemplo, preservar-lhe a liberdade. Wilson citava a Doutrina de Monroe, obstáculo a qualquer projeto de recolonização do Novo Mundo, e conseguiu incluir no Covenant um artigo convalidando-a. Ignorou superiormente as increpações de que a Doutrina era um instrumento da política de segurança dos Estados Unidos e de garantia do domínio americano sobre a América. Wilson insistia em uma paz com justiça. O "Tigre", aos 78 anos, pensava como o compatriota Henry Becque (1837-1889): "Ao envelhecer, aprende-se que a vingança ainda é a forma mais segura de justiça".

Outro fator que ajuda a entender a diferença entre "Aliados" e "Associados" é a concepção do papel da guerra nas relações internacionais. Os europeus tinham sobre a guerra a visão clausewitziana de prosseguimento da política por outros meios. Já os americanos, numa percepção moralista do mundo, viam na guerra manifestação de patologia social, a ser extirpada por meio da instituição de mecanismos multilaterais e da propagação da democracia.[4]Um paradoxo, quando se recorda o conflito entre o idealismo moralista de

Wilson e o realismo cínico de Clemenceau. Paradoxo apenas aparente, pois, em ambos os casos, está subjacente a crença de que *might is right* ("poder é direito").

Diferenças de percepção do mundo assim profundas marcaram fortemente as posições dos negociadores da Conferência de Paris e o texto do tratado de paz por ela arquitetado. A essas diferenças somavam-se objetivos divergentes e até mesmo conflitantes sobre a paz a ser negociada.

Clemenceau resumia numa frase a posição da França: "Segurança antes de tudo. A Alemanha deve pagar. A Alemanha pagará". Segurança obtida em dois campos: da geografia e das Forças Armadas. Da geografia, amputando a Alemanha de territórios e cercando-a de estados-tampões: no Oeste, a transformação da Renânia em Estado independente; no Leste, a reconstituição da Polônia. No domínio das Forças Armadas, quebrando para sempre o poderio germânico, fazendo dos alemães quadriamputados militares. Pesadas reparações de guerra retardariam a recuperação industrial alemã.

Lloyd George navegava entre Wilson e Clemenceau, perseguindo um novo equilíbrio do poder na Europa. Eliminada a possibilidade de a Alemanha suplantar a Grã-Bretanha como potência naval, havia que diminuir-lhe o poderio terrestre, mas conservando-a como contrapeso à França e baluarte contra a ameaça bolchevista vinda da Rússia. Os alemães, adversários que haviam sido na luta pelos mercados, em 1914, deveriam agora constituir-se em parceiros comerciais da Grã-Bretanha. Cativante no trato, apreciador das boas coisas da vida, a começar pelas mulheres, o que lhe acarretara alguns embaraços na vida política, o chefe da delegação britânica trouxe para Paris a jovem Frances Stanton, de competência provada na tríplice condição de secretária, amante e acompanhante da filha dele, de 16 anos. Lloyd George não era um intelectual, como Wilson, Clemenceau e Orlando, e seus modestos conhecimentos de geografia tornaram-se motivo de troça. Tomou como nome de general russo a cidade de Carcóvia, na Ucrânia. Confundiu Meca com Smirna e tomou curvas de nível em um mapa como indicadores de densidade demográfica. O conde de Abranhos, personagem de Eça de Queiroz, observando estar Moçambique no leste e não no oeste da África, respondeu que pontos cardeais não alteram conceitos. Lloyd George recebia com fleuma britânica e um sorriso as advertências sobre seus tropeços geográficos.

Vittorio Emanuele Orlando exigia o cumprimento do Tratado de

Londres, secreto, assinado pela Itália em 1915, com a França e a Grã-Bretanha. Tendo cumprido sua parte – juntar-se aos Aliados na guerra –, pleiteava receber o prometido: “as terras irridentas” (Trentino, Trieste, Istria, Dalmácia).

Para Wilson, os Catorze Pontos eram o paradigma para uma paz justa e duradoura. No decorrer das negociações, eles foram repetidamente desconsiderados, às vezes com a anuência, outras com a resignação de Wilson. A Liga das Nações corrigiria as falhas do Tratado, e ele concentrou-se na aprovação do Covenant, o estatuto da Liga, e na limitação possível de reivindicações excessivas dos Aliados.

A Paz da Westfália (1648) e o Congresso de Viena (1814-15) vieram logo à lembrança dos empenhados na elaboração do tratado de paz. A primeira, por ser considerada o instrumento fundador do Estado moderno e ter assegurado uma duradoura paz mundial (veja o capítulo “Paz da Westfália (1648)”). Também o Congresso de Viena cumpriu bem o objetivo de estabelecer uma nova ordem europeia. O sistema que instituiu durou até a fundação do Império Alemão, após a derrota da França na Guerra Franco-Prussiana (veja o capítulo “Congresso de Viena (1814-1815)”).

Os participantes da Conferência de Paris, naturalmente, cuidaram de reunir documentos no propósito de aproveitar a experiência de Viena. No entanto, essa experiência lhes foi de escassa utilidade. O universo de participantes efetivos era mais amplo e as questões a resolver em 1919, mais complexas que as de 1815. Em Paris, ao contrário do acontecido em Viena, os vencidos não foram chamados a participar das negociações de paz.

O PRESIDENTE DECIDE

O Partido Republicano, nas eleições norte-americanas de novembro de 1918, na metade do mandato do presidente, conquistou maioria nas duas casas do Congresso. Derrota esmagadora do Parido Democrata. O senador Henry Cabot Lodge (1850-1924), presidente do poderoso Comitê de Assuntos Exteriores do Senado, a nêmesis de Wilson, foi guindado a líder da maioria.

No empenho de ver suas teses incorporadas ao tratado de paz, Wilson avaliou mal as consequências da derrota e tomou decisões fatais para o Tratado. Assumiu a chefia da delegação americana, deixando

seus adversários livres em Washington para combater a administração do Partido Democrata e a política wilsoniana para paz. Melhor teria sido nomear seu *alter ego*, coronel House, ou o ministro do Exterior, Robert Lansing, para enfrentar a oposição de Clemenceau e de Lloyd George. House, em seu diário, argumenta que e, quando o presidente "desceu de seu imponente pedestal e altercou em termos iguais com representantes de outros Estados, ele se tornou barro comum".

A Constituição dos Estados Unidos não prevê a substituição do presidente em suas ausências eventuais, mas não ter na Casa Branca o vice-presidente talvez tivesse sido uma preocupação a menos para Wilson. Thomas Riley Marshall (1854-1925), correligionário do Partido Democrata, notabilizava-se pela falta de gosto por assuntos de governo e pela frase que legou ao folclore político americano: "Do que este país precisa é de um bom charuto de cinco cents". Ao erro de Wilson em chefiar a delegação somou-se o de não integrá-la com elementos de proa do Partido Republicano. O presidente convivia mal com ideias contrárias e pouco ou nenhum uso fazia de assessorias institucionais.

Clemenceau e Lloyd George, fortalecidos por recentes vitórias eleitorais, opinaram que Wilson permanecesse em Washington. Edith, mulher do presidente, achou que ele deveria ir a Paris. E levá-la. Edith Bolling Galt e Wilson, ambos viúvos, ela 17 anos mais moça, casaram-se em 1915. Senhora de modesta escolaridade, não se conformou em desfrutar as amenidades de Paris na condição privilegiada de primeira-dama. Em Washington, Wilson já a havia tomado como confidente, dando-lhe acesso a assuntos de Estado, requisitando-lhe a presença quando da discussão e tomada de decisões. Edith, a primeira-dama, e House, o primeiro-assessor, fizeram-se inimigos cordiais.

Alguns acertos aconteceram bem antes do início da Conferência. Britânicos e franceses, em 1915, já haviam dividido o Oriente Médio, assinando o Acordo Sykes-Picot, secreto, do tipo que o Tratado pretendeu exorcizar, mas legitimou (veja o capítulo "Acordo Sykes-Picot (1916)"). Aliás, nos Catorze Pontos, Wilson pregara um processo de paz absolutamente aberto, sem qualquer "negociação diplomática secreta"; durante a Conferência, no entanto, mostrou-se extremamente cioso da confidencialidade de certos assuntos. Essa foi apenas uma de suas contradições na elaboração do Tratado...

A criação da lugoslávia e da Tchecoslováquia e a ressurreição da Polônia como Estado independente foram resolvidas antes de iniciar-se a Conferência. Forças italianas, romenas, húngaras, gregas envolveram-

se em choques armados, provocados por disputas territoriais. “Terminou a guerra grande, agora temos uma porção de pequenas”, comentou, irônico, um delegado da Conferência.

O Brasil fora o único país latino-americano a participar da guerra. Participação modesta, mas efetiva, traduzida, quando ainda neutro, pela perda de navios mercantes afundados por submarinos alemães; e, reconhecido o estado de guerra, pela atuação em combate de aviadores brasileiros, pelo envio da Divisão Naval em Operações de Guerra, e pela missão médica que trabalhou no hospital franco-brasileiro, mantido por brasileiros residentes em Paris. Essa participação não foi credencial bastante para que o Brasil tivesse assento na Conferência de Paz. Foram necessários os bons ofícios do presidente dos Estados Unidos para que a França e a Grã-Bretanha aceitassem a presença de três representantes brasileiros na Conferência de Paris.

O segundo passo da diplomacia brasileira foi, sempre com o apoio dos Estados Unidos, ocupar um dos quatro lugares de membro não permanente do Conselho. Em dois outros pleitos, o Brasil teve a ajuda decisiva do presidente Wilson. No primeiro, conseguiu que a Alemanha o reembolsasse, com os juros e taxas convencionados, somas depositadas em bancos alemães referentes à venda de café pelo estado de São Paulo, em 1914. No outro, relativo à reivindicação pela França de 30 dos 70 navios alemães sequestrados pelo Brasil, o Conselho Supremo adotou um protocolo em boa parte satisfatório para a posição brasileira.

APRESENTAÇÃO DO TRATADO

A 4 de maio de 1919, a minuta final do tratado de paz foi mandada imprimir e, três dias depois, posta em votação e aprovada pelo plenário da Conferência. Sinal da desorganização reinante, houve quem não conhecesse o texto que estava aprovando.

As sete semanas que mediaram entre a impressão e a cerimônia de assinatura do tratado no Palácio de Versalhes foram de turbulência. No campo Aliado, choques de opinião entre delegações e dentro de delegações. A 29 de maio, John Maynard Keynes, (1883-1946), já então renomado economista, levantou fortes críticas ao Tratado, renunciou à posição de principal representante do Tesouro na delegação da Grã-Bretanha e voltou à cátedra na Universidade de Cambridge. Na

Alemanha, indignação popular e crise política, culminando com a queda do governo e dificuldades em formar outro. A crise incluiu mesmo tentativas para modificar o texto já aprovado.

Às vésperas da assinatura do Tratado, uma notícia vinda de Londres aumentou tensões. Nove horas da manhã de sábado, 21 de junho de 1919, base naval de Scapa Flow. No tombadilho do cruzador Emden, o contra-almirante Ludwig von Reuter, em uniforme de gala e condecorações, manda transmitir a mensagem "Código – Parágrafo 11. Confirme". Em poucos minutos, a ordem do comandante da frota estava cumprida: 52 dos 74 navios de guerra alemães jaziam autoafundados ou encalhados em águas rasas. Os restantes, por motivos variados, não conseguiram executar os planos de von Reuter.

As reações ao maior autoafundamento da história naval são exemplo da diferença entre o que pensam e o que divulgam os governos. A Alemanha protestou inocência, deixando a responsabilidade nos ombros de von Reuter que, de resto, a havia assumido; mas os alemães se orgulharam do feito de seu almirante. Os britânicos fizeram pública a indignação com o afundamento. A parte verdadeira dessa indignação decorria do fracasso em evitar uma ação do inimigo que tinha grande probabilidade de ocorrer. Coube a um almirante britânico resumir, numa frase, os sentimentos verdadeiros da Royal Navy: "Vejo o afundamento da Esquadra Alemã como uma verdadeira bênção". Lloyd George, provavelmente, subscrevia essa opinião. A Grã-Bretanha, endividada, tratava de reduzir sua Marinha de Guerra, não precisava dos navios alemães e não lhe agradava a hipótese entregá-los aos franceses. Os Estados Unidos sentiram-se aliviados com o desaparecimento do problema que seria a divisão dos navios alemães entre os Aliados. Grande base naval nas duas guerras mundiais, Scapa Flow é hoje ancoradouro de navios mercantes.

Clemenceau, sempre fazendo da vitória de 1918 o contraponto da derrota da França em 1871, chamou os delegados alemães a Paris, alojando-os no Hôtel des Reservoirs, onde se haviam hospedado os franceses que negociaram a paz com Bismarck; lá os deixou, até convocá-los para uma reunião no Trianon Palace Hotel, a 7 de maio de 1919, segundo aniversário do afundamento do transatlântico Lusitânia por um submarino alemão. Nesse meio tempo, mandou distribuir à imprensa um croqui da grande mesa em "U" em que seria assinado o Tratado e na qual a delegação alemã ocuparia o lugar que, nos julgamentos, é reservado ao réu.

Abrindo a sessão, Clemenceau anunciou: “Chegou a hora para o grave ajuste das nossas contas”. E, para afastar qualquer dúvida sobre a derrota alemã, completou: “Os senhores pediram a paz. Estamos dispostos a concedê-la”. O conde Ulrich von Brockdorff-Rantzau, ministro do Exterior da Alemanha e chefe da delegação, recebeu cópias do texto aprovado e ouviu sua apresentação traduzida para o inglês e o alemão. É difícil entender as ilusões alemãs de que o tratado se inspirasse mais nos Catorze Pontos de Wilson do que nos termos do Armistício. Ao se darem conta do engano, a decepção foi devastadora. Brockdorff-Rantzau, indignado, respondeu com um discurso que enfureceu os líderes dos Quatro Grandes.

A revolta da delegação alemã cresceu e se fez ruidosa, quando, de volta ao hotel, leu o alentado texto que lhe entregaram. Enfurecida ficou a Alemanha, unida na rejeição do que lhe havia sido imposto em Paris. O mito da “punhalada nas costas” espalhou-se, fortalecido por quem melhor do que ninguém sabia tratar-se de mentira, o general Ludendorf. Quartel-mestre do Exército Imperial Alemão, ele declarara a impossibilidade de prosseguir a guerra e instara por um armistício. Os Aliados deram duas semanas à Alemanha para comentar o texto do Tratado. Chegou a vez de os franceses se indignarem, ao lerem os comentários e as contrapropostas alemãs – inconsciência, gracejo, indecência, arrogância e desaforo foram os termos com que se referiram ao documento alemão. Outros delegados Aliados tiveram opinião diferente.

William Bullit, o jovem diplomata da missão à Rússia, qualificou os termos de paz aliados demasiadamente severos e humilhantes. O general britânico Henry Wilson comentou em seu diário que o texto dos “boches”, como chamou, “baseados nos Catorze Pontos, eram muito mais coerentes que o nosso”. O diplomata britânico Harold Nicolson expressou o desapontamento pelo fracasso em estabelecer uma nova ordem. “Chegamos como aprendizes fervorosos da escola do presidente Wilson; saímos como renegados”, escreveu. Lloyd George foi ainda mais longe. Havia que repensar o tratado, concluiu. Ele não atendia ao interesse básico da Grã-Bretanha, de não enfraquecer demasiado a Alemanha. O vice-ministro Bonar Law endossou muitos dos reparos alemães. As críticas mais violentas ao Tratado partiram do general sul-africano Jan Christiaan Smuts (1870-1950), estadista e soldado, que combateu contra as forças alemãs da África Oriental Alemã. Smuts considerou impossível a paz do tratado, e impossível, também, o

cumprimento pela Alemanha das reparações que lhe haviam sido impostas. A ocupação da Renânia e a cessão de territórios alemães à Polônia representavam uma ameaça ao futuro da paz na Europa, acrescentou Smuts.

Em reunião para reavaliar termos do Tratado, Winston Churchill, ministro da Guerra, qualificou de desumano o ódio francês à Alemanha. O general Botha, primeiro-ministro da África do Sul, citou a moderação do acordo de paz que pusera fim à Guerra dos Boers (1899-1902), creditando a essa virtude a permanência da África do Sul no Império Britânico. Moderação, também, deveria haver no acordo de paz com a Alemanha, opinou. Lloyd George foi autorizado a levar as propostas de modificações ao Conselho dos Quatro, desencadeando discussões acesas com Wilson e Clemenceau. Da proposta, prosperou a realização de plebiscito para que os habitantes da Silésia decidissem se ficariam com a Alemanha ou a Polônia.

Os alemães tiveram o prazo de até 23 de junho para assinar o tratado, o marechal Foch colocou suas tropas em condições de invadir a Alemanha e os britânicos aprontaram a Marinha para reiniciar o bloqueio. Na véspera de expirar o prazo fatal, o chanceler social-democrata Friedrich Ebert (1871-1925) conseguiu organizar um novo governo e notificou o Conselho dos Quatro que dois emissários, Hermann Müler, ministro do Exterior, e Johannes Bell, ministro dos Transportes, estavam a caminho de Paris para assinar o tratado.

O TRATADO

Clemenceau, presidente da Conferência, iniciou a solenidade de assinatura a 28 de junho de 1919, na Galeria dos Espelhos, com palavras que lembravam as usadas para chamar réus para ouvir a sentença: “Tragam os alemães!”. Escoltados por soldados Aliados, os dois delegados tomaram os lugares a eles destinados, em frente ao presidente da Conferência. Pálidos, registrou um diplomata britânico. Além do Tratado, dois outros instrumentos foram ali assinados: um acordo com a Polônia e um protocolo sobre a administração da Alemanha. Trinta e dois países firmaram o Tratado: da América Latina, dez, entre eles o Brasil. Terminado o ato, em Versalhes e por toda a França, salvas de artilharia. A cerimônia foi conduzida de forma a levar ao máximo a humilhação dos alemães, a níveis de “um triunfo romano,

com os vencidos arrastados atrás das carruagens dos conquistadores", registrou o coronel House.

House aprovou qualificadamente o Tratado, preferiria uma paz diferente, mas duvidava que ela pudesse ter sido feita com os ingredientes disponíveis. Outros atores coadjuvantes deixaram testemunhos, quase sempre amargos, sobre os sucessos da Conferência de Paris. Algumas ausências se fizeram notar em Versalhes: a China, inconformada com a entrega ao Japão da concessão de Xantung que pertencera à Alemanha, e a Rússia, não convidada. Ausente, também, o marechal Foch. Ao arrepio das celebrações dos franceses pela assinatura do Tratado, ele comentou: "Guilherme II perdeu a guerra; Clemenceau perdeu a paz". E retirou-se para seu quartel-general na Renânia, ocupada por tropas francesas.

"Como ninguém está satisfeito, isso me deixa com a esperança de que fizemos um bom trabalho" – assim resumiu Wilson, para a mulher, a impressão sobre o Tratado que acabava de assinar. Lloyd George, Orlando e outros líderes voltaram a seus países, e a conferência continuou sob a presidência de Clemenceau. Paris, durante seis meses a capital do mundo, esvaziou-se. Uma ilustre historiadora registrou a queixa de senhoras parisienses de "pequena virtude" de que seus negócios haviam decaído.

Sobre o alentado documento de 440 artigos e anexos que constitui o Tratado, o irreverente jornal *Peoria Transcript*, de Peoria, Illinois, opinou: "Ninguém tem competência para julgar o tratado sem o ter lido; e ninguém que se desse ao trabalho de lê-lo seria competente para discuti-lo". O presidente Wilson, ao receber o texto impresso, comentara esperar que durante o resto de sua vida tivesse "tempo para ler todo esse volume".

Wilson presidira o comitê que redigiu os 30 artigos do Covenant, o pacto constitutivo da Liga das Nações (LDN), projeto de seu coração; e fizera com que eles fossem os primeiros do Tratado Versalhes e dos quatro tratados que o complementaram. O presidente via na LDN o órgão maior de um sistema de segurança coletiva das nações. Pensou grande, muito além do seu tempo e muito além dos tempos de hoje, a julgar pela experiência da ONU. As demonstrações de impotência da LDN para coibir o emprego da força foram se acumulando. Em 1931, a anexação da Manchúria pelo aliado japonês; em 1935, a tomada da Etiópia pela Itália; em 1936, a remilitarização da Renânia pela Alemanha; em março de 1938, o Anschluss da Áustria e a anexação do território sudeto, pela

Alemanha. Em 1939, a Liga praticou seu primeiro e último ato material de condenação da guerra: expulsou a União Soviética pela invasão da Finlândia...

O Covenant previu a criação de quatro instituições ligadas à LDN. O Birô Internacional do Trabalho, que hoje ocupa um grande edifício nas vizinhanças do Palais des Nations e se denomina Organização Internacional do Trabalho (OIT); a Corte Internacional de Justiça, com sede em Haia; o Banco dos Ajustes Internacionais, na Basileia, Suíça; e o Centro Internacional de Cooperação Intelectual, em Paris. Ao fim da Segunda Guerra Mundial, a ONU foi criada e, em 1946, herdou o patrimônio da Liga, que foi dissolvida.

O Brasil solicitou a Wilson e ao secretário Lansing o apoio para ter um assento não permanente no Conselho da LDN. Atendido o pleito, foi-lhe autorizado ocupar um daqueles assentos, por três anos, ao lado da Bélgica, Espanha e Grécia. Recusada sua pretensão de tornar-se membro permanente do Conselho, retirou-se da Liga.

O artigo 231, a chamada "cláusula da culpabilidade", estabeleceu que toda a culpa pela guerra era reconhecidamente da Alemanha. A premissa tem duas consequências evidentes: a culpada deveria pagar reparações pelos males causados pela guerra e ser colocada *hors d'état de nuire*, sem condições de fazer o mal. O que constitui o núcleo da chamada "Questão Alemã".

Outras questões relevantes reguladas pelo Tratado podem ser grupadas em três categorias: questões territoriais, militares e econômico-financeiras.

A Grã-Bretanha monárquica e a França republicana, as grandes potências colonialistas, não esperaram pela Conferência de Paz para fazer acertos sobre a partilha das colônias alemãs na África e na Oceania. O apetite do Império Britânico, portentoso, foi acudido. Mas não saciado. De posse das ilhas Falkland/Malvinas, a Grã-Bretanha mais tarde reivindicaria a Antártica. O Japão recebeu a concessão de Xantung, ao sul de Pequim, e a ilhas Marshall, Marianas e Carolinas, que pertenciam à Alemanha. No Oriente Médio, nos termos do Acordo Sykes-Picot, a França ficou com o controle da Síria e do Líbano; o restante coube aos britânicos. Demonstração de criatividade, variantes de colônia, os institutos do "mandato" e "protetorado" foram cunhados para nomear algumas dessas novas aquisições territoriais. Um total de 4,68 milhões de km^2 e 13 milhões de novos súditos foi acrescido ao "Império onde o Sol nunca se põe". Quando o diplomata Harold Nicolson

falou em autodeterminação dos povos, Lloyd George, seu chefe, perguntou-lhe se pretendia aplicar o princípio à Índia e ao Egito, a Malta e a Gibraltar. A missão civilizadora, a *White Man's burden* (o fardo do homem branco), celebrada por Rudyard Kipling, tomara o lugar da magnífica tarefa do ciclo dos descobrimentos, de "levar a fé cristã às quatro partes do mundo".

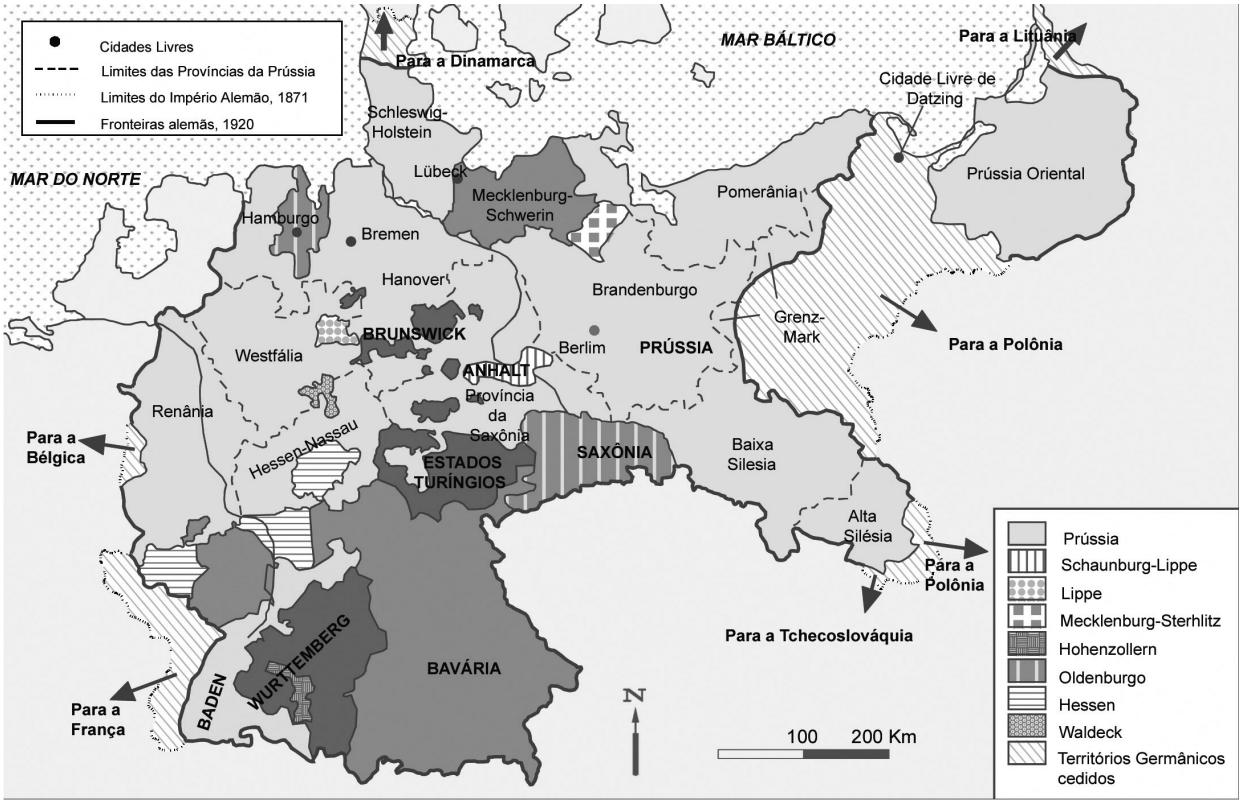
A "redefinição" das fronteiras alemãs foi resolvida sem maiores dificuldades. Para os franceses mais extremados, o ideal seria a implosão da obra de Bismarck, voltando-se à situação anterior à Unificação Alemã. Os franceses lutaram pelo Reno como fronteira natural com a Alemanha; depois, pela constituição de uma Renânia independente. Tiveram que se conformar com a desmilitarização por 15 anos da margem esquerda do Reno. A Alemanha restituiu à França a Alsácia-Lorena, e quando se falou em plebiscito nessas duas províncias, o marechal Ferdinand Foch respondeu: "Já foi feito, mandei ocupá-las". A Bélgica recebeu os cantões alemães de Eupen e Malmedy. O Sarre passou a ser administrado pela LDN, e suas minas de carvão, exploradas pela França por um período de 15 anos. No leste, o território alemão foi amputado, em benefício da Dinamarca e da Polônia. O Tratado proibiu o Anschluss, a anexação da Áustria. E impôs à Alemanha a amputação de 13% de seu território e 10% de sua população, que passou a viver sob a soberania de outros estados.

O professor Jay Winter, da Universidade de Cambridge, comparou a Conferência a um "grande bazar em que mercadores espalham sua mercadoria – o que têm a oferecer, o que querem comprar, o que acham que lhes pertence de direito". A maneira com que as questões territoriais foram decididas e incorporadas ao Tratado de Versalhes responde, em boa parte, pela instabilidade na Europa pós-guerra e pela eclosão da Segunda Guerra Mundial.

A Parte v do Tratado, cláusulas "Militares, Navais e Aéreas", cuida de colocar as Forças Armadas da Alemanha na situação desejada pelos franceses: incapazes de fazer a guerra, e muito menos de iniciá-la. "Exército dos 100 mil" foi o nome recebido pela força terrestre que aos alemães foi permitido manter. Tanques, canhões de longo alcance, aviões – proibidos. Prova de respeito ao Grande Estado Maior Alemão, esse organismo, herdeiro dos padrões prussianos de competência, foi proscrito. A Marinha, que o kaiser pretendera concorrente da Royal Navy, ficou limitada a 15 mil homens, nenhum submarino e seis encouraçados, de menos de 10 mil toneladas. (A limitação é a origem do

conceito dos “couraçados de bolso”, um deles, o Graf von Spee, autoafundado ao largo de Montevidéu, logo no início da Segunda Guerra Mundial.)

A Alemanha em 1920.



A Parte V – “Penalidades” declara, no início do artigo 227, o propósito de punir criminosos de guerra. A começar por Guilherme II de Hoenzollern, ex-imperador da Alemanha, pelo “supremo crime contra a moralidade internacional e a santidade dos tratados” [sic]. A Holanda, onde se havia asilado o ex-imperador alemão, recusou-se a extraditá-lo. Quanto ao julgamento de nacionais de países vencidos, seria prática somente efetivada após a Segunda Guerra Mundial.

A Parte VIII – “Reparações” começa com “a cláusula da culpa”, o até hoje discutido artigo 231. Clemenceau endossou a cláusula com a frase “a Alemanha pagará”; Lloyd George, com os olhos no eleitorado britânico, anunciou o propósito de espremer a Alemanha “até a última gotinha”. Não era esse o propósito de seu governo. Uma Comissão de Reparações Interaliada estimaria periodicamente a capacidade de pagar da Alemanha, revendo o valor das reparações. Inicialmente estimada em 132 bilhões de marcos-ouro, equivalente a 323 bilhões de

dólares em valores atuais, essa soma foi sendo reduzida. A Alemanha deixou de pagar parcelas anuais e, em 1932, cessou completamente os pagamentos. O Tratado desce a minúcias sobre a forma de pagamento das reparações, do que é exemplo a entrega de gado: 30 mil potros e éguas (de 18 meses a 7 anos), tipo adrenais, boulonnais ou belga. Há cláusulas curiosas, até mesmo anedóticas, como a do artigo 246, que manda "devolver ao governo de Sua Britânica Majestade o crânio do Sultão Mikwawa, removido do Protetorado da África Oriental e levado para a Alemanha".

Treze artigos da Parte XIII cuidam de questões trabalhistas, partindo da premissa de que, "embora a LDN tenha por objeto o estabelecimento de uma paz universal, tal paz somente pode ser atingida se baseada na justiça social". Premissa bem à frente de um tempo em que, em muitos países, questões trabalhistas eram caso de polícia.

Dois artigos da Parte XIV – "Garantias" dispõem sobre a ocupação da margem oriental do Reno por tropas Aliadas e Associadas, sua retirada gradual nos prazos de 5, 10 e 15 anos. Era um vestígio da fronteira galo-romana do Reno.

O Tratado de Versalhes de 28 de junho de 1919 foi o acordo-quadro de paz com a Alemanha. Quatro outros tratados foram assinados com países remanescentes da dissolução dos impérios austro-húngaro e otomano.

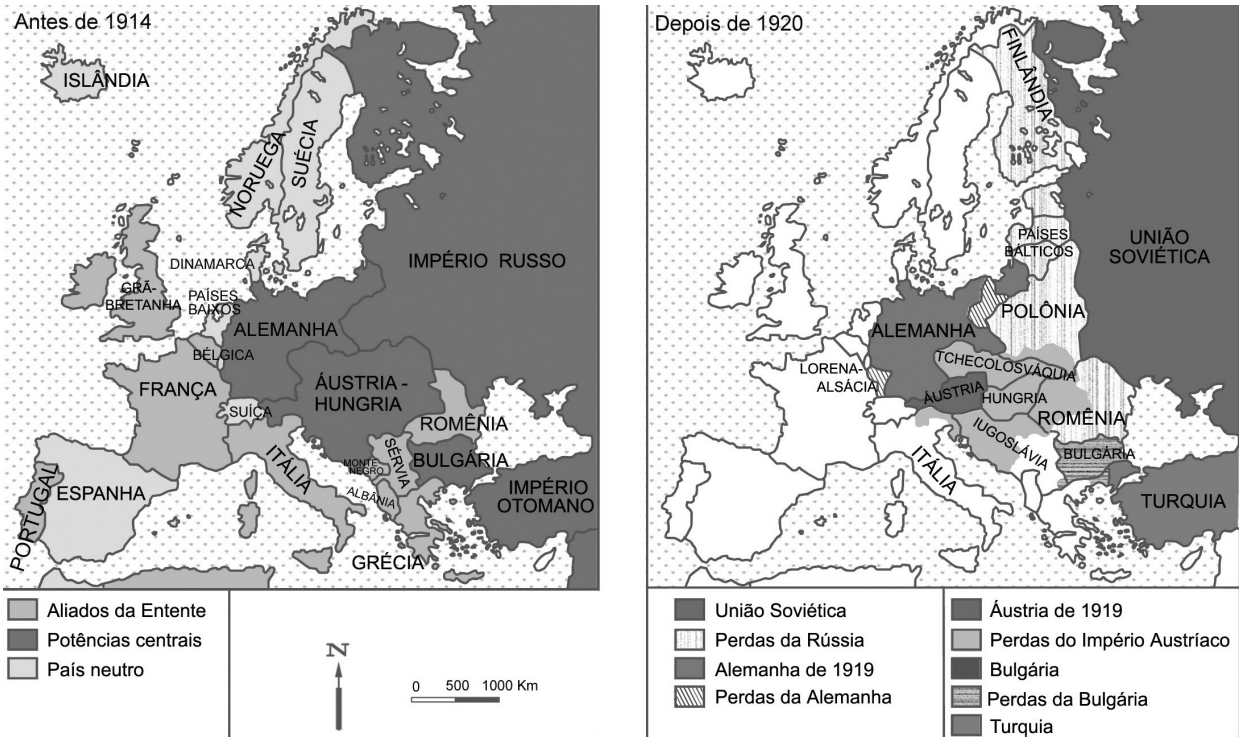
O Tratado de Saint Germain, de 10 de setembro de 1919, regulou o desmantelamento do grande Império Austro-Húngaro. A Áustria ficou reduzida a 84 mil km^2 e 6 milhões de habitantes. Foi-lhe proibido o Anschluss, a união com a Alemanha, desejada por muitos austríacos. Proibição realista, mas que não sintoniza com o princípio wilsoniano da livre determinação dos povos. (Hitler em 1938 anexou a Áustria à Grande Alemanha, e em Yalta a anexação voltou a ser proscrita.) O Tratado fixou reparações de guerra, que não foram pagas, pois o país entrou em bancarrota. A Áustria ficou sem acesso ao mar, a Marinha Imperial desapareceu, e o teto do efetivo do exército foi fixado em 15 mil homens, sem artilharia pesada e aviões. Uma "falha técnica" na elaboração do tratado deu aos austríacos o direito de possuir submarinos.

A paz com a Hungria foi acidentada. Manobras políticas da Itália e político-militares da França, operações militares, combinadas com pilhagem de tropas romenas, efêmero governo comunista, foram o longo caminho percorrido pela Hungria até o Tratado de Trianon, assinado no

Palácio do Grand Trianon, em Versalhes, a 4 de junho de 1920, quase um ano depois do tratado de 18 de junho de 1919. O tratado continuou o desmantelamento do Império Austro-Húngaro, iniciado em Saint Germain, com a incorporação de territórios do antigo império à Polônia, Tchecoslováquia, Romênia. Cerca de 1,5 milhão de magiares (húngaros) ficaram na Romênia, 700 mil, na Tchecoslováquia e 500 mil, na Iugoslávia. Mais um exemplo da fraca aplicação dos ideais wilsonsianos. Um exército de 15 mil homens – voluntários – e 3 lanchas-patrulha constituíram as Forças Armadas que os húngaros poderiam ter. O pagamento das reparações, estipuladas em 200 mil coroas ouro, foi suspenso. Por falta de fundos.

Em setembro de 1918, o rei Fernando da Bulgária rendeu-se, acreditando que os americanos lhe proporcionariam condições de paz menos severas. Foi com essa expectativa que a delegação búlgara chegou a Paris em junho de 1919. Enganou-se. Com o Tratado de Neuilly, de 17 de novembro de 1919, a Bulgária perdeu território para Iugoslávia, Romênia e Grécia, e o acesso ao mar. Teve o seu exército limitado a 20 mil homens, quatro lanchas-torpedeiras e nenhum avião.

Modificações territoriais na Europa após a Primeira Guerra Mundial.



O Tratado de Sèvres (1920), assinado entre a Turquia e os Aliados (menos a Rússia e os Estados Unidos), despedaçou o Império Otomano,

do qual restou uma diminuta Turquia. Cedeu o porto de Smirna e a Trácia Oriental à Grécia e Rodes à Itália. Pelo Acordo Sykes-Picot, a Armênia o Curdistão, o Hedjaz (Arábia), o Iraque e a Palestina foram para a Grã-Bretanha. A Síria tornou-se um mandato da França. O exército Turco ficou limitado a cinquenta mil homens, sete veleiros e seis lanchas torpedeiras.

Um general de 38 anos, Mustafá Kemal, reuniu um exército de nacionalistas turcos e os conduziu em brilhantes campanhas, derrotando e expulsando os exércitos estrangeiros, a começar pelo grego. As vitórias militares deram-lhe condições para negociar o Tratado de Sèvres e exigir um novo acordo de paz. O Tratado de Lausanne anulou o de Sèvres, a Turquia recuperou a soberania integral sobre territórios e a capitulação do Império Otomano foi anulada. O ministro do exterior da Grã-Bretanha, Lorde Balfour, comentou: "Até aqui sempre tínhamos ditado nossos tratados de paz. Dessa vez, negociamos com um inimigo que tem um exército, ao passo que nós não temos; uma posição sem precedentes." O general, chamado Kemal Ataturk ("pai dos turcos"), o Vitorioso, fundador da Turquia moderna, criou um Estado secular, e "exortou as gerações futuras a defendê-lo". (Quase nove décadas depois, o partido secularista islâmico ganha força na juventude turca e os problemas das minorias curda e armênia, heranças de Versalhes, permanecem.)

O TRATADO EM DISCUSSÃO

Muito se escreveu sobre Versalhes, a começar por membros do universo acadêmico, em que professores de História e Ciência Política, bem como participantes dos *think tanks*, persistem em dissecá-lo, conhecer as forças que moveram seus artífices na Conferência de Paris e fora dela.

Keynes desenvolveu em *The Economic Consequences of Peace* (1919), um sucesso de livraria, as ideias que defendera na Conferência. O "desgraçado do Tratado", qualificou. A paz dependia da estabilidade econômica da Europa e esta era incompatível com as pesadas reparações impostas à Alemanha, argumentava. O Tratado não incluía medidas de recuperação econômica da Europa e para ajustar os sistemas do Velho e do Novo Mundo. Keynes propôs a Wilson lançar um programa de revitalização da indústria alemã (algo que faz lembrar o

Plano Marshall de 1947-1948). Fiel às sombrias previsões que fizera, Keynes aplicou dinheiro próprio e de amigos. E perdeu. A Alemanha se recuperou muito mais rapidamente do que seria possível prever: em 1933, Hitler cancelou o pagamento das reparações e desencadeou uma economia de guerra.

Avaliações extremas sobre o Tratado confluem para uma conclusão única e questionável: sua responsabilidade pela Segunda Guerra Mundial. O historiador Niall Fergusson, em Empire, opina que Versalhes, "depois de redigido e assinado, aparecia como apenas outra versão de uma história familiar: *to the winner, the spoils*", ou "ao vencedor as batatas", diria Machado de Assis. Niall cita generalização de outro historiador, H. A. L. Fisher: os tratados de paz cobriam "a crueza da conquista" com o "véu da moralidade".

Henry Kissinger produz uma análise crítica de qualidade compatível ao brilho de cientista político e à bem-sucedida experiência de antigo ministro do Exterior e assessor de Segurança Nacional do presidente dos Estados Unidos. É incisivo: a marca do tratado foi punitiva, em todas as áreas: territorial, econômica e militar. Versalhes foi "um frágil compromisso entre a utopia americana e a paranoia europeia, cercado de um número demasiado de condições para satisfazer os sonhos dos primeiros, e de caráter excessivamente experimental para aliviar os receios dos últimos. Descartado o equilíbrio de poder, não foi apresentado um princípio alternativo para organizar a ordem mundial". A maior fraqueza de Versalhes, julga Kissinger, foi de natureza psicológica: a maioria dos Estados que deveria defender o Tratado considerava-o de alguma forma injusto.[5]

O German Historical Institute, de Washington, reuniu estudos acadêmicos de um grupo de historiadores alemães e americanos sobre as motivações, os atos e os condicionamentos dos tomadores de decisão do Armistício de 1918 e do Tratado de 1919.[6]Os autores, à luz de novos documentos divulgados a partir da Segunda Guerra Mundial, discutem os grandes tópicos do chamado revisionismo. Cláusulas como as da culpabilidade e das reparações e decisões como a de não terem os Aliados prosseguido a guerra até a rendição incondicional da Alemanha são questionadas. As diferenças de opinião se detêm num ponto: "O Tratado é o melhor acordo de conciliação que os negociadores puderam obter, considerando-se as circunstâncias". Conclusão que não é original, mas bastante razoável. A controvérsia continua. *Se o Tratado não tivesse sido tão duro...* Exercícios de história

contrafactual são sempre atraentes, mas de escassa valia para fazer-se História.

A revista *Time* de 14 de junho de 2000 publicou uma lista sob o título "As 100 piores ideias do século". Contrapartida a um repertório de grandes realizações do século XX, a lista é heterogênea e inclui invenções fracassadas, decisões estúpidas, erros altamente embaraçosos; nela figura o Tratado de Versalhes.

A França homenageia, de múltiplas maneiras, o Pai da Vitória. Seu nome está em ruas e praças de toda a França. Dois navios-aeródromos receberam os nomes de Clemenceau e de Foch. Esse último, após baixa da Marinha Francesa, foi comprado pelo Brasil e rebatizado de "São Paulo". No subúrbio carioca de Bonsucesso, duas ruas levam os nomes de Clemenceau e de marechal Foch.

Hollywood, na década de 1940, produziu um filme que somente os "antigos" ou notívagos terão visto: *Wilson*, de Darry Zanuck. "Um profeta atormentado pelos maus isolacionistas", é como aparece o presidente, após o discurso de Pueblo, em setembro de 1919. Em 1959, a respeitável BBC produziu um filme sobre a vida do kaiser Guilherme II, que muitos em 1918 queriam ver enforcado. O caráter maldoso do imperador alemão não foi discutido, e sim aceito como um mito. Parte das manobras de Londres para fortalecer a aliança anglo-americana contra o comunismo soviético, imaginou-se. O filme prova a pouca confiabilidade da opinião contemporânea, comentou alguém sabedor da diferença entre o fato e a versão.

Os líderes dos Quatro Grandes receberam de seus liderados retribuições diferentes pelo muito que fizeram, ou tentaram fazer, na Conferência de Paris. O povo francês imputou a Clemenceau excesso de tolerância para com a Alemanha. Em 1918, a Academia Francesa trouxe-o para o reino dos imortais. Menos generosos, os políticos viram de través a candidatura do "Tigre" à presidência da República em eleição indireta, o que é compreensível. Pressentindo a derrota, ele renunciou à candidatura. Negou-se a escrever sobre a Conferência, rasgou a documentação que sobre ela possuía. Ao ler um livro póstumo de seu cordial desafeto, marechal Foch, mudou de ideia e escreveu *Grandeurs et misères d'une victoire*. Morreu em Paris, 24 de novembro de 1929. Esclarecera: "Para meu enterro, só desejo o estritamente indispensável, isto é, eu". Mais tarde, acrescentara: "Quero ser enterrado de pé, de frente para a Alemanha". Nesse desejo, não foi atendido.

David Lloyd George continuou primeiro-ministro até 1929, quando o

Partido Liberal sofreu forte derrota e seu governo caiu. Em *The Truth About the Peace Treaties* (1938) dá um testemunho autorizado sobre dois colegas. “Jamais houve contraste maior, mental e espiritual que o existente entre esses dois homens notáveis. Wilson, idealista, egoísta; Clemenceau, com o olho sempre feroz e vigilante do animal que caçou e foi caçado a vida toda.” As *War Memoires* de Lloyd George, em seis volumes, e outras obras suas ilustram o julgamento de Buffon: “o estilo é o homem”. São irreverentes, divertidas e polêmicas – à custa de franceses e americanos.

Orlando, perdidas as esperanças de ver atendidas suas reivindicações sobre Fiúme, renunciou à chefia da delegação, voltou à Itália, reassumiu o lugar na Câmara de Deputados e foi eleito seu presidente. Finda a Segunda Guerra Mundial, presidiu a Assembleia Constituinte de 1946 e elegeu-se senador. Escreveu *Memorie – 1915-1919* (Milão, 1960). Morreu em 1952.

WILSON

O senador Cabot Lodge, líder do grupo chamado de “os Fortes Reservacionistas”, apoiaria a aprovação do Tratado se aceitas reservas, uma delas, no caso da LDN, de que o emprego de forças americanas dependeria de decisão do Congresso, em cada caso. Wilson insistiu na aprovação total, e tomou a decisão de que, se correta, faz do general um grande capitão: ir à guerra e travar a batalha em terreno de sua escolha. Apelou diretamente para a opinião pública dos Estados Unidos, numa campanha como as que, à época, faziam os candidatos a postos eletivos – de trem, empregando a arma que sabia dominar melhor do que ninguém, a oratória. A decisão não foi inteiramente correta. A arma, excelente, mas o campo de batalha era o Congresso, onde Wilson não conseguiu maioria.

Em Pueblo, Colorado, a 25 de setembro de 1919, faz seu último apelo dramático pela aprovação do Tratado. Na madrugada do dia seguinte, sofre a primeira crise. A viagem é suspensa e Wilson volta à Casa Branca. A 2 de outubro, segunda crise: um derrame que deixa o presidente hemiplégico. Edith, a primeira-dama, com a cumplicidade do médico, almirante Grayson, de Irwing (Ike) Hoover, mordomo da Casa Branca, e do secretário Tumulty, monta uma operação de camuflagem. O marido está bem, afirma, precisa apenas de repouso. A verdade era

outra. Ike Hoover registrou que “o presidente continua vivo, mas que ruína do que era!... Transformou-se de um gigante num pigmeu, sob todos os aspectos”. O historiador Paul Johnson narra:[7] “Edith assinava ordens aos ministros com caligrafia infantil”, levando um senador a comentar: “Temos um governo de anágua. A senhora Wilson presidente”.

Em votações de 19 de novembro de 1919 e de 20 de março de 1920, o Tratado não obteve a maioria de dois terços necessários à ratificação. Sem a participação dos Estados Unidos, a Liga das Nações e, até certo ponto, o Tratado estavam condenados. O cumprimento da sentença seria questão de tempo. Em 1921, o republicano Warren Gamaliel Harding, eleito presidente, toma posse e assina a paz em separado com a Alemanha. “Mancha irreparável na honra dos Estados Unidos”, lamenta Wilson. Contemplado com o prêmio Nobel da Paz de 1919, ele não pôde ir a Estocolmo recebê-lo. Wilson morreu a 2 de fevereiro de 1924. Até seu último dia não admitiu ter cometido erros na Conferência de Paris.

Edith Galt Wilson, ao saber que Cabot Lodge fora designado para chefiar uma representação do Senado nos funerais, escreveu-lhe dizendo que não viesse, pois sua presença seria “embaraçosa para o senhor, e indesejável para mim”. Vetou, também, a presença do coronel House. Somente com a insistência de amigo concordou com a presença do secretário de Wilson, John Tumulty. As contradições da personalidade de Wilson são resumidas pela historiadora Barbara Tuchman, reconhecendo nele o homem de pensamento e crença profunda e, ao mesmo tempo, hipócrita e farisaico. Antes que proferir julgamento, conclui: “O enigma Wilson permanece”.[8]

VERSALHES HOJE

A Conferência de Paris pretendeu resolver a questão das minorias étnicas, mas o Tratado que elaborou em não poucos casos agravou-a. Hitler utilizou problemas de minorias para dar início ao incêndio da Europa e lançar-se ao seu desastrado projeto de conquista do mundo. Hitler “resolveu” o que chamou “a questão judaica”, exterminando os judeus. Em Yalta e Potsdam, Stalin teve mão livre para solucionar o problema à sua maneira: expulsou as minorias germânicas dos territórios que ocupavam para dentro das fronteiras da Alemanha

vencida (veja o capítulo “Conferências de Yalta e Potsdam (1945)”). Foi o caso dos alemães do Volga, da Prússia Oriental, da Silésia, e dos Sudetos. Decorrido quase um século do Tratado de Versalhes, as minorias étnicas continuam a ser problema para uma próspera União Europeia (veja o capítulo “Tratado de Roma (1957)”).

Os Catorze Pontos de Wilson ficaram na história como a primeira tentativa de um líder político moderno de “colocar a ética e valores universais no coração da política exterior de um país”. A invasão do Iraque, em 2003, foi explicada como meio de tornar o mundo livre para a democracia. Há quem afirme serem as questões morais parte da política dos Estados Unidos e de muitos outros países; outros acreditam que a linguagem moralista é empregada para mascarar a tradicional agenda da segurança nacional.

O Tratado de Versalhes nasceu com vícios que não lhe auguravam longa vida. Ainda assim, dispositivos seus permitiriam à França e à Grã-Bretanha frear a Alemanha na marcha para destruir o Tratado e fazer a guerra. “Se os franceses tivessem entrado na Renânia nessa ocasião, teríamos tido que nos retirar vergonhosamente”, comentou Hitler a propósito da débil força de três batalhões que executaram a operação. O general Wilhelm Keitel (1882-1946), em memórias escritas à sombra da forca a que fora condenado em Nuremberg, descreve os apelos de generais alemães para que Hitler suspendesse a invasão da Áustria, à vista do despreparo do Exército. Churchill, em suas memórias, narra a indignação do ditador ao constatar o grande número de viaturas das formações motorizadas alemãs em pane nas estradas que conduziam a Viena, tão má era sua qualidade operacional e deficiente a logística da Wehrmacht. Um simples decreto de mobilização do exército francês teria feito Hitler voltar atrás.

Passar por cima de tratados nunca preocupou os regimes autoritários e muito menos os totalitarismos comunista e fascista. Os tratados não são meros pedaços de papel, mas não resistem ao quadro geoestratégico em que foram gerados. Os exemplos são vários e já nos nossos dias os presidentes Ronald Reagan e George W. Bush ignoraram tratados proibidores de defesas antimísseis, assinados sob o fundamento de que tais defesas contribuem para a instabilidade na Europa. Os russos, conhecendo o fraco valor de tratados e de protestos contra a sua violação, cuidam de respostas mais sérias à iniciativa americana.

O maior legado da Liga das Nações teria sido a experiência para a

constituição da sua sucessora, a ONU. O senador Cabot Lodge Jr. nega isso. A historiadora Margaret Mac Millan é radical: "É difícil imaginar que tal projeto pôde ser levado a sério. Apenas um punhado de historiadores excêntricos ainda se dão ao trabalho de estudar a Liga das Nações". Ao contrário da LDN, a ONU sobrevive, mas com a saúde abalada por declarações – aliás, compreensíveis – de que os "Estados Unidos estão dispostos a agir sozinhos na defesa de seus interesses vitais".

Suave em demasia, não suficientemente duro, assim continuam as avaliações extremas de Versalhes. O Tratado teve virtudes, mas fato é que, quanto a resultados, fica longe do Congresso de Viena (1815), que criou uma nova ordem de estabilidade na Europa após a derrota de Napoleão. De Viena resultou a *Pax Britannica*, um equilíbrio do poder capaz de dar à Europa cem anos de paz. Já os excessos e lacunas do Tratado de Versalhes contribuíram para a ascensão de Hitler e a deflagração da Segunda Guerra Mundial. As atuais crises dos Bálcãs e do Oriente Médio têm raízes no que foi decidido na Conferência de Paris.

Que valor terão os estudos de História? Muitos historiadores perguntam e Will & Ariel Durant respondem com outra indagação: "É possível que a história não tenha sentido, que nada nos ensine, e que o imenso passado tenha sido somente um fatigado ensaio dos erros que o futuro está destinado a reeditar em cenário e escala maiores?"

Em 1940, no mesmo local da floresta de Compiègne, no mesmo vagão de 1918, um cabo de Infantaria da Grande Guerra, Adolf Hitler, feito chanceler da Alemanha, assinou com os franceses um outro armistício – este pondo fim à campanha da França. Em 1945, as conferências de Yalta e Potsdam, com olhos na experiência de Versalhes, também pretenderam estabelecer uma paz duradoura e uma ordem nova e mais justa na Europa e no mundo. A solução da "questão alemã" – duas Alemanhas fracas – foi o primeiro passo para alcançar o grande objetivo. Mais uma vez, as realidades geoestratégicas fariam de tratados papéis de durabilidade precária.

A paz mais próxima da visada por Wilson não decorreria de princípios nem de tratados. Foi a arma nuclear que tornou impossível até agora a Terceira Guerra Mundial, assegurando uma paz que não será justa, como queria o presidente americano, mas promete ser duradoura. Uma paz que não evita conflitos localizados e de baixa intensidade, mas já permitiu a unificação política e econômica da Europa em grau surpreendente, promovida pelos tratados de Roma (1957) e de

Maastricht (1992).

NOTAS

[*] N.E.: Sobre esses assuntos, ver “Primeira Guerra Mundial” e “Segunda Guerra Mundial” em *História das guerras* (São Paulo: Contexto, 2006).

[**] N.E.: Ver também “Guerras da Unificação Alemã” em *História das guerras* (São Paulo: Contexto, 2006)

[1] E. M. House, apud Margaret Macmillan, Paz em Paris – 1919, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2004, p. 27.

[2] Henry Kissinger, Diplomacy, New York, Simmon & Schuster, 1994, chapter nine: The New Face of Diplomacy: Wilson and the Treaty of Versailles”, p. 225.

[3] “Inglaterra rainha dos mares” – alusão ao poder naval da Inglaterra, que se projetava nos “sete mares”.

[4] Visão que persiste nos dias de hoje – e que não tem sido obstáculo para que os Estados Unidos empreguem a força quando julgam estarem em perigo o que definem como seus “interesses vitais”. O analista político e ex-assessor da Casa Branca Robert Kagan, em apoio aos neoconservadores, adaptou a metáfora que serviu de título a um sucesso de livraria para definir a crescente valorização pelos Estados Unidos do poder militar com instrumento de política: “Os americanos são de Marte, e os europeus de Vênus” (Robert Kagan, Of Paradise and Power, América and Europe in the New World Order, New York, Alfred Knopf, 2003).

[5] Henry Kissinger, op. cit., p. 240. “Quando os vitoriosos se reuniram em Paris, eles proclamaram uma nova era na História... Tão ansiosos por evitar o que consideravam erros do Congresso de Viena...O que finalmente produziram foi um frágil compromisso entre o utopismo americano e a paranoia europeia – demasiado condicional para satisfazer os sonhos do primeiro, demasiado tentativo para aliviar os receios da última. Uma ordem internacional que só pode ser preservada pela força é precária, tanto mais quanto os países que devem suportar a principal carga da manutenção daquela ordem – no caso, a Grã-Bretanha e a França – tinham posições conflitantes”.

[6] Manfred F. Boemeke, Gerald D. Feldman, e Elisabeth Glaser (ed.), The Treaty of Versailles. A Reassessment after 75 Years, The German Historical Institute, Washington, 1998 / Cambridge University Press, 2006.

[7] Paul Johnson, Modern Times, New York, Harper Clophon Books, Harper &Row Publishers, s/d.

[8] Barbara W. Tuchman, A prática da história. Rio de Janeiro, José Olympio/Biblioteca do Exército, 1995.

BIBLIOGRAFIA

ARARIPE, Luiz de Alencar. Primeira Guerra Mundial. In: MAGNOLI, Demétrio (org.). *História das guerras*. São Paulo: Contexto, 2006.

ARON, Raymond. *Penser la guerre*. Clausewitz. Paris: Galimard, 1976, V. 2 – L’age planetaire.

_____. *Paix et Guerre entre les nations*. Calman Lévy. Paris, 1962.

BOEMEKE, Manfred F.; FELDMAN,Gerald D.; GLASER, Elisabeth (ed.) *The Treaty of Versailles. A Reassessment after 75 Years*. The German Historical Institute, Washington DC 1998 and Cambridge University Press, 2006.

DTV – ATLAS ZUR WELTGESCHICHTE . *Karten und Chronologischer Abriss*. Band 2. München. Deutscher Taschenbüch Verlag, 1976.

FERGUSON, Niall. *Empire*: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power. New York: Basic Books, 2003.

FLEMING, Thomas. *The Illusion of Victory. America in World War* I. New York: Basic Books, 2003.

JOHNSON, Paul. *Modern Times*: The World from the Twenties to the Eighties. New York: Harper & Row, Publishers, s/d.

KAGAN, Robert. *Of Paradise and Power*: America and Europe in the New World Order. New York: Alfred Knopf, 2003.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy.* New York: Simon & Schuster. 1994.

MACMILLAN, Margaret. *Paz em Paris – 1919*: A Conferência de Paris e seu Mister de encerrar a Grande Guerra. Trad. Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

SALGADO DOS SANTOS, Amílcar. *Brasil – Alemanha*. São Paulo: Edição particular, 1931.

TUCHMAN, Barbara W. *A prática da história*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: José Olympio/Biblioteca do Exército Editora, 1995.

VAN DER VAT, Dan. *The Grand Scuttle*: The Sinking of the German Fleet at Scapa Flow in 1919. Edinburgh: Birlinn Limited, 1997.

PERIÓDICOS

GELB H., Leslie; ROSENTHAL, Justine A. The Rise of Ethics in Foreign Policy. *Foreign Affairs*. New York, May/ June 2003.

GLENNON, Michael J. Why the Security Council Failed. *Foreign Affairs*. New York, May/ June 2003.

NEW YORK TIMES. *Front Page History of World Wars as reported by The New York Times*. Ed. Arno de Mirjan Jr./ Eve Nelson. New York: Arno Press, 1976.

PROCHNIK, George. Hail to the Analysand – Would Freud’s Tke on Wilson apply to Bush? *New York Times*. OP.ED. Sunday,

May 6, 2007.

CONFERÊNCIA DE BRETTON WOODS (1944)

Gilson Schwartz

Ninguém acredita mais em História, com “H” maiúsculo, mas há momentos, pelo menos, nos quais parece realmente condensada toda a dramaticidade de uma história maior, maiúscula, pela surpreendente coincidência de urgências práticas e também civilizatórias. A Conferência de Bretton Woods foi um desses momentos extraordinários, nos quais os homens não parecem perdidos apenas em confabulações mesquinhas relativas à divisão do espólio da guerra, inclusive territorial, mas ousam olhar para o futuro mais longínquo e tomar decisões sobre a divisão da riqueza, do poder e do conhecimento.

A Conferência de Bretton Woods, definindo o que se convencionou denominar como Sistema de Bretton Woods de gerenciamento econômico internacional, estabeleceu em julho de 1944 as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. Esse sistema foi o primeiro exemplo na história mundial de uma ordem monetária totalmente negociada entre Estados nacionais.

Preparando-se para reconstruir o capitalismo mundial enquanto a Segunda Guerra Mundial ainda matava em massa, 730 delegados das 44 nações aliadas encontraram-se no Mount Washington Hotel, em Bretton Woods, New Hampshire, para a Conferência monetária e financeira das Nações Unidas. Os delegados deliberaram e finalmente assinaram o Acordo de Bretton Woods (Bretton Woods Agreement) durante as primeiras três semanas de julho de 1944.

Naquelas semanas, as regras de um novo jogo de controle mundial da riqueza, do conhecimento e da natureza foram estabelecidas, consolidando uma vitória militar que desde então, sob o imperativo da defesa do dólar e da hegemonia americana, tem apenas se reafirmado, sobretudo após a queda do Muro de Berlim, a demonstração cabal do sucesso das regras de convivência determinadas pelos Aliados ao final da Segunda Guerra Mundial.[*] Em boa medida, o Muro de Berlim surgiu para delimitar fisicamente os territórios do capitalismo e do comunismo.

A queda do Muro, em 1989, foi uma vitória do capitalismo imposto pelos aliados ao mundo após a Segunda Guerra Mundial. Foi também a queda do Muro que viabilizou a criação da primeira moeda que desafiou o mesmo Sistema de Bretton Woods – o euro (veja o capítulo "Tratado de Roma (1957)").

Haverá outras moedas, outras engenharias políticas e monetárias ou mesmo territórios novos, inclusive digitais, nos quais novas moedas surgirão nas próximas décadas? Se a hegemonia do dólar reflete a vitória aliada na guerra mundial e o surgimento do euro, a consolidação do capitalismo no território europeu, que tipo de criações monetárias e financeiras serão possíveis a partir da proliferação de mercados totalmente virtuais? Relembrar e reinterpretar o significado Histórico, com "H" maiúsculo, da Conferência de Bretton Woods é um exercício atual e, em boa medida, ainda futurista e civilizatório.

PENSAMENTO ECONÔMICO E POLÍTICA MUNDIAL

A realidade é apreendida pelo pensamento ocidental dominante de modo polar, alguns diriam maniqueísta. Oposição entre bem e mal, mas também entre material e imaterial, econômico e político, prático e teórico. Seja qual for o rótulo, há política no próprio pensamento quando ele se deixa arrastar pelas oposições óbvias e rudimentares – inclusive a que opõe Ocidente e Oriente. Fazer a crítica dessa filosofia política deveria ser o preâmbulo, a questão de método, epistemológica, preliminar a qualquer estudo das fronteiras e domínios humanos sobre a Terra.

Refutar o pensamento dual e mesmo a dialética é uma condição epistêmica para que se possa agir, criar, organizar, desenvolver e emancipar na sociedade da informação e na economia do conhecimento. Ao final da Segunda Guerra Mundial, no entanto, tudo convidava ao dualismo, ao antagonismo condensado na expressão "Guerra Fria", em que capitalismo e comunismo seriam opções extremas em termos de divisão territorial e regime político e econômico.

A construção social da Guerra Fria foi um processo que atravessou todos os níveis da sociedade, da economia e da cultura, de Hollywood aos bancos de desenvolvimento e financiamento – como Banco Mundial e BID –, passando por alianças militares e no campo da segurança que em muitos casos patrocinaram ditaduras sanguinárias, de lado a lado. O fato histórico mais relevante do século XX talvez tenha sido justamente,

depois de tanta desgraça, a sobrevivência ou vitória final do Sistema de Bretton Woods, ainda que fracionado ou particionado após o surgimento do euro.

As tecnologias de informação e comunicação, ao criarem ícones e redes de produção, distribuição e assistência técnica, instauram espaços híbridos, trajetórias locais e inovadoras tornam-se possíveis ao mesmo tempo em que se reforçam vínculos com o sistema, sobretudo pela conexão em tempo real dos mercados financeiros dos países integrados ao mercado mundial. Em Bretton Woods, foram criadas as bases para que esse sistema de informação (e, portanto, de transmissão de efeitos monetários e financeiros) ganhasse cada vez mais densidade e alcance, apoiado no desenvolvimento dos novos modelos de comunicação e transmissão de dados que a própria guerra mundial havia promovido intensivamente.

Definindo um sistema de regras, instituições e procedimentos para regular a política econômica internacional, os planificadores de Bretton Woods estabeleceram o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (International Bank for Reconstruction and Development, ou BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas organizações tornaram-se operacionais em 1946, depois que um número suficiente de países ratificou o acordo.

As principais disposições do Sistema Bretton Woods foram, primeiramente, a obrigação de cada país adotar uma política monetária que mantivesse a taxa de câmbio de suas moedas dentro de um determinado valor – mais ou menos 1% – em termos de ouro e, em segundo lugar, a provisão pelo FMI de financiamento para suportar dificuldades temporárias de pagamento.

O fundamento do consenso de Bretton Woods era a crença no capitalismo liberal, ainda que à custa de fortes intervenções de governos e bancos centrais para salvaguardar a estabilidade e sustentabilidade dos mercados, sob a liderança dos Estados Unidos. Foi, décadas antes de surgir essa expressão, o primeiro e fundamental “Consenso de Washington” sobre modelos e formas de desenvolvimento do capitalismo mundial.

A grande lição da Crise de 1929 e da Grande Depressão havia sido a constatação de que controles e barreiras de comércio não evitavam e, ao contrário, podiam até agravar as dificuldades de crescimento econômico de cada país. Ou seja, tudo levava a crer que apenas num ambiente internacionalista e liberal poderiam todos os países sair

ganhando. Essa lição foi aprendida, mas sob a condição de uma assimetria com relação a quem, de fato, controla as regras e gerencia as oportunidades de criação e distribuição de riqueza, conhecimento e poder.

Outro efeito do protecionismo e do nacionalismo exacerbados que haviam marcado as crises capitalistas na transição entre o século XIX e o XX foi a degradação provocada pelo controle das trocas sobre o próprio sistema internacional de pagamentos. Prevaleciam nos anos 1930 as políticas do tipo *beggar-thy-neighbor* ("empobrece teu vizinho"), tais como tarifas alfandegárias e outras intervenções do governo. Entretanto, já nos anos 1930, a ideia de "construir" moedas regionais ganhou evidência. Mas o que não se sabia então é que o dólar viria a se tornar a moeda "regional" do capitalismo mundial.

Antes do dólar, no entanto, o mundo vivera um regime conhecido como Padrão Ouro, endossado pelas nações que empregavam a libra esterlina do Império Britânico. Assim, apenas aparentemente os cérebros dos planificadores de Bretton Woods favoreceram um sistema liberal, pois, apesar das declarações em favor de um sistema que se baseasse no mercado com um mínimo de barreiras ao fluxo de comércio e capital privados, a Conferência de 1944 criou de fato as regras de funcionamento desse mercado, que estaria associado, no ciclo capitalista seguinte (em que ainda estamos imersos), à hegemonia do dólar em todas as relações econômicas internacionais.

Ao mesmo tempo, a criação de um novo sistema de regras fazia da segurança econômica um resultado da ordem liberal internacional, o que em tese validaria um desenvolvimento com paz no pós-guerra. Cordell Hull, secretário de Estado dos Estados Unidos de 1933 a 1944, acreditava que as causas fundamentais das duas guerras mundiais estavam na discriminação econômica e disputas comerciais, tais como os acordos bilaterais de controle de comércio e trocas da Alemanha nazista e mesmo o sistema de preferência imperial praticado pela Grã-Bretanha (estatuto comercial especial para membros do Império Britânico).

Em nome do mercado, mais ação dos governos. Era essa também a doutrina que muitos associavam ao pensamento do economista John Maynard Keynes (1883-1946), a grande liderança do lado britânico nas mesas de negociação de Bretton Woods. Todo o pensamento econômico de Keynes resultava da reflexão crítica sobre o Padrão Ouro, o sistema monetário imperial sob o qual o jovem economista atuara no

início da carreira.

Após a Grande Depressão, os governos tornaram-se parte integral da economia, voltados à geração de emprego, estabilidade e crescimento econômico. No lugar do ultraliberalismo dos financistas do século XIX e início do século XX, o pós-guerra foi marcado pela emergência dos economistas keynesianos e desenvolvimentistas. O *welfare state* ("Estado do Bem-Estar") é um produto direto da Grande Depressão e a engenharia monetária foi a sua principal invenção.

Outro personagem central em Bretton Woods, o economista americano Harry Dexter White (1892-1948) era um adepto do New Deal e acabaria, mais tarde, acusado e condenado como comunista (mais um sinal das contradições do início do ciclo capitalista do pós-guerra). Ao lado de Keynes, White foi um dos principais arquitetos do Sistema Bretton Woods. Para ele, "a falta de um alto grau de colaboração econômica entre as nações industrializadas resultará, inevitavelmente, em guerra econômica", prelúdio de guerras em escala ainda maior.

Na prática, as economias de mercado mais desenvolvidas passaram a operar sob o domínio dos Estados Unidos, na posição de gerente interessado em criar e manter um sistema internacional com um mínimo de barreiras ao comércio e ao fluxo de dólares. Os Estados Unidos não haviam sofrido as destruições de infraestrutura e mesmo de populações civis da Segunda Guerra Mundial, tinham uma indústria poderosa e fortemente alavancada pela própria guerra, pois enriqueceram vendendo armas e emprestando dinheiro aos aliados. Por outro lado, a Europa e o Japão estavam reduzidos a cinzas, militar e economicamente. A hegemonia norte-americana, portanto, era incontestável: em 1945, o país produzia a metade de todo o carvão mundial, dois terços do petróleo, mais da metade da eletricidade e imensas quantidades de navios, aviões, automóveis, armamentos, máquinas e produtos químicos. Finalmente, detinha 80% das reservas mundiais de ouro e, não menos importante, a bomba atômica.

Na Carta do Atlântico, esboçada em agosto de 1941, durante o encontro do presidente Franklin D. Roosevelt com o primeiro-ministro britânico Winston Churchill em um navio no Atlântico Norte, tal como antes ocorrera com os Catorze Pontos de Wilson, foram lançados objetivos para o mundo pós-guerra antes mesmo de os Estados Unidos entrarem na guerra mundial. A Carta do Atlântico afirmou o direito de todas as nações a igual acesso ao comércio e a matérias-primas, apelou pela liberdade dos mares (um objetivo principal da política externa

americana desde que franceses e britânicos ameaçaram navios americanos nos anos 1790), o desarmamento dos agressores e o "estabelecimento de um amplo e permanente sistema de segurança geral".

Com o fim da guerra, a Conferência de Bretton Woods foi o palco em que, afinal, celebraram-se alguns dos princípios trabalhados por dois anos e meio pelos Tesouros dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha. As duas potências vitoriosas desenharam um sistema internacional de pagamentos no qual o comércio (e o dólar) estaria "blindado" contra desvalorizações monetárias repentinas e competitivas, dando amplo espaço para a realização de investimentos – ou seja, cálculos capitalistas sobre o retorno de longo prazo para projetos e mercados.

DO PADRÃO OURO À INVENÇÃO DO DINHEIRO

A trajetória percorrida pelo sistema capitalista entre o século XIX e o XX foi brilhantemente traduzida em conceitos, teorias e modelos na obra de Keynes. Estudioso da filosofia da probabilidade, Keynes foi o primeiro economista a observar o mundo rígido, armado sobre padrões de linguagem arbitrados pelo poder imperial britânico na era vitoriana como um imenso tabuleiro, jogo de imagens, códigos e convenções criados pelas elites que tomam decisões estratégicas. Entre o real e o imaginário, Keynes alertou: o dinheiro existe. E é um código criado por nós, humanos, sem qualquer "lastro" na natureza (como o ouro) ou em leis "divinas" ou "naturais" (como o "equilíbrio do mercado" ou o "preço justo" de alguma coisa).

Até Keynes, a chamada Ciência Econômica discutia a economia e os mercados como expressões matemáticas de uma distribuição matricial de insumos e produtos pelo mínimo custo e máxima rentabilidade. Decisões erradas seriam automaticamente corrigidas pela própria competição de mercado, em que produtos, trabalho, capital, dinheiro ou terra entram como elementos numa construção em forma de matriz e, portanto, eventualmente permeável ao planejamento. A visão probabilística indutivo-dialética de Keynes fulminou a construção conservadora de uma economia baseada em regras racionais e transparentes. No seu lugar, o mercado mostra-se (como em Karl Marx) desde sempre *representado* pela instituição simbólica do dinheiro – que, em dado momento histórico, para compensar de algum modo esse

excesso imaginativo do pensamento humano, depositou na matéria ouro a função icônica de indicar a "indestrutibilidade" da riqueza ou sua origem extra-humana.

Entre a economia e a política, o dinheiro. Entre o incluído e o excluído, o financiamento. A abertura de um campo no qual a política determina uma nova economia: política econômica no lugar de economia política. Essa inversão foi realizada por Keynes e sua herança política maior foi, ao lado de Harry White, o sistema que hoje sobrevive sob ataques cada vez mais duros, da esquerda e da direita, conhecido como Padrão ou Sistema de Bretton Woods (como já houve um Padrão Ouro), centrado na existência do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial.

Rever a história e o significado histórico dos acordos de Bretton Woods é também uma oportunidade para repensar pressupostos epistemológicos e metodológicos do pensamento econômico-financeiro dominante. Nas últimas duas décadas surgiram importantes economistas (como Joseph Stiglitz) e pensadores-especuladores (como George Soros) em boa medida pós-keynesianos (alguns diriam, pós-modernos), que tornaram cada vez mais explícita essa terceira dimensão, entre material e imaterial, que se constitui numa visão da economia e do mundo na qual o dinheiro aparece e é reconhecido como tal – ou seja, como construção social do imaginário econômico. Entre a economia e a política existem culturas, na qual a natureza do dinheiro como ícone de riqueza e poder depende continuamente de uma complexa engenharia de produção de ativos intangíveis (modas, definições do que é "do bem" e "do mal", sistemas de reciprocidade, solidariedade ou conluio, metas definidas ou negociadas para a taxa de câmbio, metas inflacionárias e outras invenções institucionais).

O pensamento econômico nunca mais foi o mesmo depois de Keynes. O keynesianismo ficou associado a gasto público, intervenção do Estado na economia e excesso de atenção a demandas sociais e sindicais, nos anos 1950 e 1960. Com a crise do dólar nos anos 1970 e o recrudescimento da inflação mundial, o antikeynesianismo ganhou espaço. Apenas no final dos anos 1980 o espírito de Keynes voltou a influenciar economistas e instituições econômicas. O pós-keynesianismo firmou-se como tendência filosófica e especializada, à luz da qual ganhou ainda mais força a consideração de aspectos ligados à informação, códigos, convenções e conhecimento na dinâmica dos mercados, dos sistemas financeiros e das moedas.

Para Keynes, em lugar da "crença irracional" no Padrão Ouro, a economia depende de convenções e regras criadas por governos, empresas e mercados. Seu pensamento coloca mais importância na criação dos contratos do que nos mecanismos de mercado. Entre os contratos sociais e econômicos, sem dúvida o mais fundamental é aquele em que se traduz, a cada momento, nosso estado de confiança no futuro da economia. Isso é o dinheiro, instituição muito especial, pois consubstancia um contrato com o próprio tempo, com nossos estados de confiança no futuro ao longo do tempo, que assim torna-se, em tese, administrável pelos homens.

A política monetária, como uma religião na qual o Banco da Inglaterra (ou hoje o Fed – Federal Reserve Board, o banco central americano) atua na prática como banco central mundial, é o templo que representa na contemporaneidade o domínio por excelência das fronteiras imaginárias da confiança no presente e no futuro.

O controle da moeda, especialmente o controle de uma moeda mundial, representava uma oportunidade única, ao final da Segunda Guerra Mundial, para ditar as regras de inclusão e exclusão no jogo da acumulação de capital e apropriação de conhecimento e tecnologia a partir das tecnologias conquistadas militarmente. A própria reconstrução física dos territórios devastados implicava investimentos em dólares, movimentando aquela que já era a maior e mais dinâmica economia do mundo. Bretton Woods criou a base para o jogo do novo império: o império do dólar sobre o sistema monetário internacional.

Hoje, fala-se muito, talvez até demais, na "crise" do Sistema de Bretton Woods, porém, a rigor, a realidade revela exatamente o oposto do que afirmam tantos especialistas: a polarização planetária e a hegemonia americana nos processos de inovação, financiamento e distribuição de riqueza estabeleceu-se no nascimento do Sistema de Bretton Woods – que desse ponto de vista continua bastante sólido, garantindo a Wall Street e à City o papel de centros financeiros globais.

O euro confirma a ideia, que nasceu em Bretton Woods, de que se inventam dinheiros. Os acordos de 1944 são o resultado dessa paradoxal convivência entre a posição de John Maynard Keynes, para quem a construção do dinheiro é uma *urgência civilizatória*, pois abre espaço para um processo político e cultural essencial na economia de mercado, e a posição de Harry White, para quem a *urgência prática* é fazer da economia mundial um tabuleiro desenhado a partir das regras de construção e defesa da hegemonia do dólar no conflito bipolar e no

controle das novas tecnologias.

A CRÍTICA DE KEYNES AO PADRÃO OURO

O Padrão Ouro foi um ícone da hegemonia britânica no capitalismo. As economias nacionais relacionam-se através de processos de ajuste em que as disponibilidades de reservas, as receitas cambiais e a tomada de recursos externos combinam-se mutuamente. A história do ciclo de hegemonia britânica, como o americano depois, funda-se nessas relações de crédito em que uma nação é capaz de envolver as outras dentro de um mesmo marco regulatório.

Como a acumulação de reservas internacionais ocorre geralmente ao longo de períodos mais longos, a dinâmica de financeirização das relações internacionais passa a depender crucialmente da maior ou menor independência das taxas de câmbio frente às taxas de juros. Num sistema de taxas de câmbio fixas, o acúmulo de reservas e o engate de uma economia nacional no sistema internacional dependem ou de aumentos possantes da competitividade ou da capacidade de alavancar recursos financeiros.

Se se trata de um mundo com desenvolvimento desigual e industrializações assincrônicas, quanto mais avançado e rápido o processo de industrialização, menor a dependência financeira externa enquanto essa industrialização tiver capacidade de abrir espaços de mercado no comércio internacional, fazendo com que o país mais competitivo acumule reservas. Quando há crises de mercado ou perda de competitividade, irrompem crises cambiais e a tentação de sustentar a competitividade através do abandono do sistema de câmbio fixo, principalmente se a fragilidade das reservas acumuladas é grande (caso típico em economias emergentes deste final de século, em que se promove uma acumulação recorde de reservas ancoradas em capitais sem compromissos com prazos mais longos).

A flutuação do câmbio de referência do marco monetário global, entretanto, enfraqueceria o poder de regulação financeira do sistema mundial por parte do Estado emissor, já que aos países desajustados seria aberta a possibilidade de buscar o equilíbrio através da depreciação de suas moedas e não do endividamento. A potência hegemônica tem interesse, portanto, em manter o câmbio fixo para maximizar o controle de tipo muito mais em “sintonia fina” que pode

exercer através das políticas de crédito internacional e da operação da taxa de juros na praça financeira internacional que, como potência, sedia. Essa lógica governa o desenho de qualquer sistema monetário e explica tanto o Padrão Ouro quanto o Padrão Dólar (ou Sistema de Bretton Woods).

Um sistema de taxas de câmbio fixas em termos de uma medida em ouro ou de uma regulação global do valor do dólar – eis a questão. Para o Estado emissor da moeda de referência (libra no século XIX, dólar nos séculos XX e XXI), há vantagens evidentes. Por deter o poder de emitir essa moeda global ou imperial, a potência emissora fica em condições de "financeirizar" as relações econômicas internacionais, armando sua hegemonia sobre um sistema de crédito universal.

Os únicos países que escaparam dessa camisa de força foram aqueles capazes de acelerar a industrialização e romper o "cerco marítimo" da dominação britânica, como a Alemanha e o Japão. Não é por acaso que, ao longo do século XX, as duas economias passaram a ancorar os dois sistemas que desafiaram a hegemonia do dólar, o marco (que na prática deu espaço para o surgimento do euro) e o iene, complementado mais recentemente pela expansão impressionante do comércio chinês. Para muitos analistas, o mundo de Bretton Woods propiciou a "invenção do dinheiro" – mas outros dinheiros foram inventados desde então justamente pelas duas capitais derrotadas na Segunda Guerra Mundial.

Keynes nunca acreditou na existência efetiva de um padrão monetário baseado no metal ouro, sendo que definia a época de adesão às regras do Padrão (manutenção do ouro como padrão de poder aquisitivo) com uma duração bem restrita no século XIX:

> A moderna hegemonia do ouro é contemporânea ao desenvolvimento da moeda simbólica. A alegada estabilidade do nível de preços [...] que o Padrão Ouro pode ter garantido durante os cinquenta anos anteriores à Guerra [...] deve ser realmente creditada, em grande parte, à administração desenvolvida pelos usuários do ouro.

A crise do Padrão Ouro, pelo seu caráter internacional, colocou em evidência a mediação do Estado na negociação de espaços de sobrevivência. Desde então, o espaço público internacional não cessou de ser um espaço público capitalista voltado à consideração do tema da política econômica. Ocorre, no entanto, que nada é mais difícil que a compatibilização entre interesses nacionais e internacionais, entre interesses particulares e solidariedade. Poderia o Banco da Inglaterra, em 1929, evitar uma tragédia maior nos Estados Unidos? Ou a busca do

retorno ao Padrão Ouro deveria ter sido menos obcecada na Inglaterra, em nome dos riscos de agravamento dos desequilíbrios europeus?

Pode ocorrer que os governos nacionais recorram a mudanças nas suas taxas de juros para atuar sobre a dinâmica de investimentos doméstica, tornando o ideal de um sistema de taxas de juros fixas internacionalmente uma quimera. Em momentos de crise, certos países podem, na prática, elevar os juros para atrair fundos internacionais sem por isso reduzi-los em seguida, como determinariam as "regras" do Padrão Ouro.

Da mesma ótica, é a capacidade da Grã-Bretanha de influenciar os fluxos internacionais de crédito que conferia ao *laissez faire* do pré-guerra a aparência de um sistema sólido e válido por si mesmo. Na medida em que os Estados Unidos e a França passam à condição de principais credores (inclusive por terem emprestado à Grã-Bretanha para que ela pudesse sustentar as aparências do Padrão Ouro), o significado do padrão monetário muda. O seu suporte repousa sobre novas fronteiras.

Keynes admitia que o ouro fosse no máximo um "monarca constitucional", sujeito à vontade de um gabinete de bancos centrais detentores do poder soberano. A uma entidade supranacional caberiam dois propósitos: a gestão do valor do ouro no longo prazo e a atuação contra distúrbios de curto prazo (*short period fluctuations*). Já no início de 1929 foi definida a criação do Bank for International Settlements (BIS), no contexto da gestão das dívidas de guerra da Alemanha. Para Keynes, o BIS seria uma instituição pronta a se converter num guardião da gestão monetária supranacional, não fosse o desequilíbrio de representação dos países envolvidos. (O tema do banco central supranacional é, portanto, muito anterior às batalhas pela criação do FMI.)

O Padrão Ouro tornara-se praticamente universal no final do século XIX. Entre 1875 e 1914 configurou-se o que se considera a idade de ouro mítica dos acertos internacionais. Enquanto os banqueiros franceses e alemães frequentemente insistiam junto a seus clientes-devedores para que comprassem bens franceses e alemães, os banqueiros britânicos não impunham tais condições, confiantes de que no longo prazo seriam beneficiados, independentemente do lugar onde o dinheiro fosse gasto.

Quando a Grã-Bretanha enfrentava um déficit de balanço de pagamentos, o Banco da Inglaterra simplesmente elevava os juros, atraindo capital de curto prazo do resto do mundo e freando a saída de

capitais, reduzindo ao mesmo tempo o nível de atividade econômica – e os investimentos de reestruturação produtiva – na própria Grã-Bretanha.

Os banqueiros da City estavam, portanto, a tal ponto comprometidos com o circuito internacional que se dispunham a sacrificar metas nacionais. Não reconheciam que os efeitos supostamente saneadores de sacrifícios econômicos nacionais colocariam em questão a própria credibilidade do padrão internacional. Na prática, a gradual e irreversível superação de assincronias no desenvolvimento industrial de países como a Alemanha, França e Estados Unidos retirava da economia britânica a capacidade de coordenar a hegemonia financeira com a hegemonia produtiva e comercial. Já em 1880, a constituição de barreiras tarifárias e outros mecanismos de proteção às "indústrias nascentes" haviam se generalizado nos capitalismos ditos tardios, mas não houve ainda uma crise fatal do Padrão Ouro, que continuou operando como na idealizada "idade do ouro" até a Primeira Guerra Mundial.

INFERNO EM WALL STREET

A Crise de 1929 e a queda do Muro de Berlim em 1989 marcam momentos em que o interesse nacional dos Estados Unidos se afirma de modo explícito e até desconcertante para alguns parceiros no jogo internacional. Houve dois importantes momentos em que Wall Street tornou-se um "inferno" e, mais especificamente, um inferno com profundas implicações sobre os padrões de desenvolvimento dos países da periferia do sistema, como o Brasil.

A Crise de 1929 transformou o capitalismo para sempre. No final do século xx, a euforia provocada pela "vitória do capitalismo sobre o comunismo" abriu uma bolha especulativa que estourou com a Crise Asiática (1997), e depois com todo o sistema bancário internacional, por contágios sucessivos, levando a uma intensa reestruturação dos mercados internacionais de capitais. As perdas patrimoniais com o estouro da bolha "ponto.com" e a desinflação do consumo e do crédito imobiliário na economia americana ainda abalam o conjunto do sistema internacional de pagamentos, embora claramente o império de Bretton Woods continue ditando as regras do jogo.

A percepção da economia monetária como um jogo e a própria ideia de que é necessário criar espaços em que suas regras sejam

negociadas de modo praticamente contínuo são resultados do aprendizado em economia monetária, mas também em planejamento de economia de guerra, que avançaram muito com a Crise de 1929 e as duas guerras mundiais. Os milhões de mortos em campos de batalha e em campos de concentração nazistas pagaram por um aprendizado civilizatório que a hegemonia do dólar põe à prova.

Os dois marcos históricos, 1929 e 1989, são limites mais ou menos claros de um longo ciclo, de 70 anos, de desenvolvimento econômico e tecnológico, em geral, mas não exclusivamente liderado pelos Estados Unidos, seguidos por Grã-Bretanha, França, Alemanha e Japão. As duas grandes crises financeiras tiveram como alguns dos fenômenos mais visíveis a quebra das bolsas em 1929 e a quebra dos países em desenvolvimento nos anos 1980 e 1990.

O inferno de 1929 deixou esta clara lição: não há capitalismo sem intervenção do Estado para evitar rupturas extremas no funcionamento dos mercados e sociedades. Hoje isso ainda não é um lugar-comum, mas é flagrante a diferença entre o Fed dos anos 1920, que, diante do colapso dos mercados, deixou o ajuste seguir seu curso, e o Fed do século XXI, que não titubeia ao injetar bilhões de dólares no sistema financeiro diante de crises como a do Long Term Credit Management em 1998 ou a do crédito imobiliário em 2007.

Nos anos 1930, Estados Unidos e Europa seguiram caminhos semelhantes, apostando na atuação forte do Estado, mas só resolveram a crise duas bombas atômicas depois, num pacto de prosperidade comandado por Washington e Londres. Esse pacto econômico-financeiro ficou na história como o Sistema de Bretton Woods, em que uma endividada Grã-Bretanha cedia aos “novos ricos” transatlânticos a prerrogativa na reconstrução do mundo à sua imagem e semelhança.

O sistema monetário internacional desenhado pelos americanos dedicados ao planejamento estratégico do mundo do pós-guerra faz sentido apenas na medida em que é indissociável da polarização entre mundo capitalista e um “altermundo” comunista. A adesão ao dólar é o modo concreto como se dá o delineamento das fronteiras do capitalismo e da hegemonia americana no sistema global. O desafio, é importante ressaltar, não surgiu com a guerra, mas era anterior, na medida em que a União Soviética se antecipou e colocou, assim como a Alemanha nazista, Estado e instituições da sociedade civil em linha para organizar os mercados e a competição imperialista, enquanto banqueiros e lideranças políticas do mundo ocidental acreditavam na força e na

inércia autorregeneradora dos mercados diante do caos de 1929.

O modelo de dominação monetária estabelecido em Bretton Woods inspirou-se numa ideologia de polarização extrema e suas regras concorreram para fazer da própria polarização uma forma de legitimação. No entanto, desde a crise do dólar, nos anos 1970, o "papel civilizatório" do dólar tem sido colocado em xeque. Oficialmente, o Sistema de Bretton Woods foi por terra em 1971, quando o presidente Richard Nixon declarou que deixava de existir a obrigação de oferecer lastro em ouro para o dólar em circulação na economia mundial.

Na prática, Nixon apenas tornou explícita a regulação da violência que é tácita, implícita em todo e qualquer processo econômico mediado por moedas soberanas. Mesmo sem o ouro como referência, o dólar e as instituições financeiras que giram em torno desse ícone continuam dominando a economia mundial, trinta anos depois do que teria sido o momento final dos acordos de Bretton Woods. A criação do euro, no entanto, reflete uma evolução do sistema que, mais uma vez, demonstra a relação intrínseca entre a existência de moedas e a capacidade de monopolização de poder, conhecimento e riqueza.

Diante de pressões crescentes na demanda global por ouro, ocasionadas pela inflação combinada com a fixação do preço do ouro, o sistema pareceu entrar em colapso em 1971, em seguida à suspensão pelos Estados Unidos da convertibilidade do dólar em ouro. Porém, até o final da década de 1970, o Sistema Bretton Woods era efetivo no controle de conflitos e na obtenção das metas comuns aos países que o haviam criado, especialmente os Estados Unidos.

Nos anos 1980, depois que o Fed promoveu um choque de juros para combater a inflação gerada por dois choques sucessivos nos preços do petróleo, a dívida externa dos países em desenvolvimento saiu do controle e várias moratórias e cancelamentos de dívida ocorreram, tanto negociados quanto provocados por crises nas contas externas dos países endividados, como o Brasil. O FMI atuou em todos os processos como regulador e supervisor, promovendo ajustes recessivos e modelos econômicos exportadores para aumentar a capacidade de pagamento dos devedores.

A VIOLÊNCIA DA MOEDA

Há aprendizados de proporções civilizatórias imensas no "inferno"

financeiro que, depois de bárbaras guerras, culminou em Bretton Woods. Hoje, setenta anos depois de uma grave crise financeira de proporções sistêmicas, a humanidade ainda não aprendeu a superar o pensamento maniqueísta, polarizador, ainda que o "comunismo" de ontem se tenha transformado no "islamismo" ou "populismo" de hoje. Há uma perversão de fortes conotações militares nesse apego a oposições bipolares, reiterado midiaticamente como conflito entre o Bem e o Mal.

Politicamente, parece que não aprendemos muito. Os sistemas de poder fundados na retroalimentação contínua de antagonismos, com expansão dos mais diferentes fundamentalismos, ganham espaço. Mas há também uma lição econômica, cuja formulação original surgiu, sobretudo, na obra de Keynes, que se mostra felizmente válida, setenta anos depois: não existe economia de mercado sem intervenção clara e firme do Estado, por meio de políticas monetárias, fiscais e patrimoniais. A existência do dinheiro é a própria essência da economia de mercado e a sua criação e gestão dependem de um estado de confiança que pode ser rompido a qualquer momento. O aprendizado econômico a partir de Bretton Woods é o da existência de um terceiro elemento, um terceiro termo na construção humana, entre material e imaterial, que não é exclusivamente "coisa" nem estritamente "ser vivo", é ícone criado e gerenciado com alto grau de complexidade simbólica: o dinheiro.

Karl Marx escreveu páginas memoráveis sobre os efeitos da circulação monetária nas estruturas feudais que dominavam as economias europeias, reconstruindo os processos pelos quais a burguesia (ou seja, as pessoas que viviam nas e das cidades) criava riqueza e assim resignificava matéria, símbolo e valor. O genial em Bretton Woods foi a criação de um espaço econômico-financeiro de regulação do sistema global que, obviamente sujeito aos ditames das correlações de forças entre os países mais ricos e dominantes, consagra a essencialidade da invenção do espaço público para a eficiência do espaço privado. Sem governos e bancos centrais cuidando de moedas e bancos, o próprio capitalismo caminha às cegas para as crises.

No pós-guerra, o dólar americano passou a exibir funções tipicamente associadas ao ouro, cujo uso no comércio internacional declinava. O fetiche do ouro e sua utilidade parcial nas relações econômicas era tanto que, durante a guerra, os chefes nazistas que gerenciavam os campos de concentração organizavam processos muito específicos de extração de próteses dentárias em ouro das vítimas – gerando um estoque perverso e criminoso de toneladas de ouro, que

escoaram pelos bancos da Suíça e da Argentina, onde afinal foram aportar muitos desses banqueiros da morte. Ao fazer do dólar um "novo ouro", os Aliados focaram no pragmático e imediato, mas acabaram acertando em algo mais profundo: o fetiche da moeda.

No final da guerra, portanto, era preciso fazer crer que o dólar valia tanto quanto o ouro e, para isso, consagrou-se uma proporção fixa de 35 dólares a onça de ouro.

Em todos os processos de criação de moedas, os acordos subjacentes é que definem o pacto de poder, informação e riqueza privilegiado pelo ícone que se pretende cultivar. Para garantir a estabilidade monetária e cambial, são necessários pactos de "câmbio fixo" entre os agentes – no caso de Bretton Woods, entre os governos. Em princípio, trata-se de uma medida pacificadora, que tem o mérito maior de evitar guerras cambiais entre os países. Na prática, a moeda representa ao mesmo tempo a supremacia de uma entre as várias moedas nacionais: o ícone da nova ordem, o dólar.

Outro pacto que mantém unidos os membros do novo "clube" é a garantia de saques contra reservas comuns – ou seja, surge em Bretton Woods o plano muito claro de criação de um banco central mundial. FMI e Banco Mundial são, até hoje, as instituições que mais se aproximaram desse ideal, ainda que os direitos de saques e créditos nesse sistema sejam evidentemente controlados pelo Tesouro dos Estados Unidos. O acesso a esses créditos permitiria, em situações de desequilíbrios no balanço de pagamentos externos de um país aliado, ganhar tempo até que o desajuste fosse corrigido.

Na prática, diante de choques sucessivos de preços, custos, realimentação de crises cambiais e choques de juros, o sistema entraria em colapso com a crise de endividamento nos anos 1980. Os choques foram tantos, sem qualquer perspectiva de retorno ao suposto "equilíbrio" do comércio e das finanças mundiais, que os saques foram se sucedendo até que ocorreram várias moratórias. A criação de direitos de saque sobre esses fundos internacionais no pós-guerra, no entanto, servia, sobretudo, às necessidades da Grã-Bretanha, que emergia da guerra como devedora.

Para Keynes, tratava-se de criar um sistema monetário internacional que aumentasse as chances de promover o pleno emprego. Os Estados Unidos recusaram a proposta britânica de criação de um fundo monetário de US$ 20 bilhões, formulada por Keynes, mas afinal as instituições foram criadas com regras muito vagas quanto ao modelo e

condições de saque de créditos pelos países-membros. As regras seriam definidas depois – sobretudo porque era necessário ainda convencer os banqueiros de Wall Street, apavorados diante da ideia de o governo americano sustentar um fundo internacional que lhes reduziria o monopólio sobre o sistema internacional de crédito. De fato, ao longo de toda a sua existência as "regras" estabelecidas pelo FMI foram sempre de molde a atender aos interesses dos bancos privados e, mais que socorrer os países, serviram para defender os interesses do sistema financeiro internacional.

Em abril de 1946, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial iniciaram suas atividades. Sob os protestos de Keynes, as duas instituições foram plantadas em Washington, que assegurava a maior parte dos fundos e mantinha poder de veto sobre todas as decisões. Não podiam restar dúvidas sobre o sentido dessas organizações "internacionais". O Banco Mundial, mais especificamente um banco de reconstrução que captava fundos em Wall Street, direcionaria os contratos de obras e investimentos na recuperação da infraestrutura econômica europeia. Para acessar esse financiamento, cada país do mundo deveria filiar-se ao FMI. Washington e Nova York, portanto, tornaram-se o polo do poder mundial no pós-guerra.

Assim como foi possível construir um sistema de pagamentos e créditos recíprocos para atrelar o mundo ao dólar, décadas depois seria possível criar outras moedas para "atrelar" outros interesses regionais, como de fato ocorreria com o euro. O surgimento do euro evidenciou, 40 anos depois de Bretton Woods, que a lição tinha sido aprendida: sistemas monetários podem ser criados e administrados publicamente, ainda que a influência dos capitais financeiros esteja sujeita a humores e ciclos. Não é por acaso que o surgimento de mais uma moeda tenha sido então saudado, ao lado da queda do Muro de Berlim, como superação da mentalidade bipolar herdada do ciclo anterior. Um outro mundo parece possível quando se percebe que uma outra moeda é possível.

Bretton Woods foi a primeira grande experiência contemporânea de *design* de ícones monetários. Funcionou para o dólar e, ao mesmo tempo, colocou em evidência a necessidade de imensas redes de informação para que o controle sobre a oferta de uma moeda-símbolo do poder global ocorresse com a maior segurança possível. Não é por acaso que os sistemas financeiros foram os primeiros a usufruir das "tecnologias de *videogame*" relacionadas a transferências eletrônicas de

fundos entre centenas de mercados simultaneamente (uma espécie de *role playing game* em que o governo "populista", por exemplo, ao não seguir as regras do jogo, pode ser excluído do sistema de crédito internacional).

A criação de moedas e novos meios de pagamento, como os cartões de crédito, é indissociável da criação de novos meios de coletar e organizar informação e comunicação. Afinal, a mesma guerra planetária sobre cujos destroços foram assinados os documentos de origem do FMI e do Banco Mundial produzira, com papel estratégico na vitória dos Aliados contra o nazifascismo, uma extraordinária tecnologia de criação e manipulação de códigos por meio de máquinas. A criptografia, crítica na mais comezinha operação de *internet banking*, nasceu no esforço aliado para quebrar os códigos secretos que faziam a glória dos submarinos alemães no Atlântico Norte. Do ponto de vista metodológico, da política inerente ao próprio pensar, essa convergência entre novas tecnologias de informação e comunicação e criação de ícones monetários e creditícios representa um terceiro elemento no cenário social, além da força econômica bruta ou do poder político puro.

Na economia, a existência da moeda significa o surgimento de um campo que não é estritamente nem público, nem privado. Na política, a possibilidade de "comando" dos mercados por meio das políticas econômicas cria as mais variadas e inesperadas alianças de classe, regiões ou partidos. A moeda, sendo a mais civilizada e abstrata forma de dominação, quando funciona mal, revela os bastidores dos mais intensos, profundos e violentos conflitos civilizatórios.

Eis a síntese da herança de Bretton Woods: o mundo não se tornou mais administrável, mas surgiram novas possibilidades de tentar administrá-lo. A competência para criar moedas e organizar sistemas de informações e comunicações, no entanto, convive com estágios ainda bastante primários de expressão de interesses particulares e domínios territoriais.

A existência do dinheiro e, depois de Bretton Woods, de dinheiros globais representa, sim, uma esperança, pois se trata de um objeto que não cabe exclusivamente na dimensão material, nem apenas na simbólica ou mesmo política. O dinheiro é ao mesmo tempo uma coisa, um símbolo e uma relação social, ou seja, todo dinheiro é uma construção coletiva

Ao sair da guerra mundial com o controle da geração e gestão de créditos internacionais, os Estados Unidos não apenas mudaram o

curso da história como souberam, cerca de setenta anos depois, arbitrar a segunda grande crise financeira do século XX – a crise de endividamento dos países em desenvolvimento que afinal colocou à prova, como nunca, a capacidade de regulação, intervenção e mediação das instituições de Bretton Woods, como o FMI e o Banco Mundial. O resultado não foi brilhante, talvez não tenha sido sequer espetacular, mas foi imensamente bem-sucedido.

A mera hipótese de negociação da crise capitalista, num ambiente a tal ponto polarizado pelo antagonismo entre os Aliados e o Eixo, era algo tão irrealista que o resultado não foi a negociação de uma paz duradoura, mas, muito mais, a cristalização do próprio antagonismo entre dois supostos "lados" do mapa mental e geográfico planetário, plasmada numa expressão em si mesma altamente contraditória: Guerra Fria. Do ponto de vista econômico, no entanto, a urgência pragmática americana produziu um avanço civilizatório: com Bretton Woods, é compreensível que se possam inventar dinheiros.

DINHEIRO MUNDIAL

A Conferência de Bretton Woods situa-se na moldura da organização da ordem mundial do pós-guerra, na qual se inscrevem as conferências de Yalta e de Potsdam (veja o capítulo "Conferências de Yalta e de Potsdam (1945)") e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (veja o capítulo "Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)"). Estava em jogo a criação de um sistema monetário para o pós-guerra. Ao contrário do que ocorrera durante o apogeu do Império Britânico, os Estados Unidos primavam pelo isolacionismo. Enquanto no "velho continente" as potências imperialistas disputavam domínios no planeta, a economia americana expandia suas fronteiras internas. A crise do modelo europeu, do Império Britânico e do Padrão Ouro abriria, ao longo do século XX, as vias para a universalização do capitalismo americano.

Em 1942, as linhas gerais da ordem do pós-guerra estavam esboçadas no governo Roosevelt, como parte do planejamento centralizado típico de uma nação ameaçada. O ambiente favorecia as grandes concepções assentadas sobre princípios políticos gerais, em que propostas na área da segurança mundial (Nações Unidas) eram a rigor inseparáveis dos projetos de reconstrução econômica (Bretton Woods). Em conjunto, as propostas americanas projetavam a visão

abrangente de uma comunidade política compartilhada no pós-guerra, baseada em valores liberais de liberdade política (lei) e competição econômica (comércio).

Na história da economia política, os debates de Bretton Woods remetem a um balanço do antigo Padrão Ouro e, mais amplamente, às concepções sobre o lugar dos Estados na regulação da economia internacional. Os planos White e Keynes são expressões desse debate – e, também, dos interesses nem sempre convergentes dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha na edificação da ordem econômica do pós-guerra (desacordo natural entre credor e devedor).

Não se deve exagerar as diferenças de ênfase entre os dois planos. No fundo, o que os distinguia mais claramente era a interpretação que faziam dos interesses nacionais respectivos. O plano americano conferia fortes poderes de ingerência à autoridade internacional em relação aos países devedores – e os Estados Unidos se imaginavam como permanentes credores. O plano britânico conferia latitude maior de decisões nacionais aos devedores – e a Grã-Bretanha sabia que, durante a fase de reconstrução, seria uma devedora.

As propostas de Keynes não foram adotadas, mas a sua concepção de fundo marcou o Sistema de Bretton Woods. No fim da guerra, o keynesianismo firmava-se como visão predominante, em detrimento de Friedrich von Hayek (1899-1902) e dos pensadores da "escola de Viena". Esse predomínio perdurou até o final dos anos 1970, depois da ruptura da paridade dólar/ouro, mas dissolveu-se com a ascensão ao poder de Margaret Thatcher e de Ronald Reagan.

No fim das contas, a ordem de Bretton Woods acabou refletindo a tríade de políticas de estabilidade de preços, de mercados flexíveis e de comércio internacional tendente ao liberalismo que era advogada por Washington. Essa tríade de políticas foi, na prática, imposta à Europa através dos acordos do Plano Marshall, que selaram a hegemonia estratégica americana. A moeda internacional imaginada por Keynes – e também esboçada por White – jamais saiu do campo das ideias. A sua existência demandaria uma instituição internacional responsável pela emissão, o que restringiria a soberania de todos os participantes do sistema, inclusive os Estados Unidos, o que era inaceitável para Washington.

Por razões similares, fracassou a proposta inicial de criação de uma Organização Internacional de Comércio (OIC). A Carta de Havana, que definia as funções do novo organismo, conferia direitos iguais de voto

para todos os Estados, o que implicava submeter a política comercial americana a restrições intoleráveis aos olhos de Washington.

Bretton Woods está ligada, indissoluvelmente, ao FMI e ao Banco Mundial. Mas as instituições de Bretton Woods desempenharam funções marginais na fase da reconstrução do pós-guerra. O FMI funcionou como emprestador de porte relativamente pequeno até o início da década de 1960, para só depois ampliar os Direitos Especiais de Saque (SDRs). O Banco Mundial praticamente circunscreveu a sua atenção à reconstrução durante as primeiras duas décadas de existência, até que finalmente voltou-se para o financiamento do desenvolvimento.

Desde que a flutuação cambial estabeleceu-se no lugar do sistema de paridade fixa de Bretton Woods, nos anos 1970, há vozes que pedem um "novo Bretton Woods" para regular a economia da globalização. Sob a esfinge de um "novo Bretton Woods", ocultam-se as mais diversas propostas, que vão desde a reorganização do FMI e do Banco Mundial até a taxação das transações financeiras internacionais, passando por sistemas de regulação do câmbio. No fim, os debates do pós-guerra ressurgem, sob outras roupagens, na "era da globalização".

A solução apresentada por Keynes e White, Inglaterra e EUA, para superar a "desordem monetária" era um pacto de substituição do ouro pelo dólar como "âncora" do sistema mundial de trocas. A opção foi saborosamente descrita por Michael Moffitt em *O dinheiro do mundo*:

> Em linhas gerais, White dividia com Keynes a crítica ao Padrão Ouro. No entanto, ele tinha que abrandar os ânimos dos poderosos banqueiros de Nova York, que eram firmemente favoráveis ao Padrão Ouro. Sua solução era fazer do dólar americano um equivalente do valioso metal.

Para assegurar a estabilidade monetária, os acordos de Bretton Woods estabeleceram taxas de câmbio fixas entre as moedas nacionais, o que evitaria o surgimento de "guerras monetárias", pois qualquer mudança teria de ser comunicada e aprovada previamente pelo FMI. Ao mesmo tempo em que fazia a mimese do Padrão Ouro, o Sistema de Bretton Woods abria novas possibilidades de crédito, ou seja, colocava a mão visível dos governos para ressuscitar e impulsionar o sistema financeiro global ancorado no dólar.

O fato é que o sistema manipulava ícones do passado (Padrão Ouro) em benefício de um novo mecanismo de controle sobre as políticas cambiais nacionais que seria ditado em última análise por Washington e Wall Street. Antes de Bretton Woods, os países tinham que recorrer diretamente aos bancos privados ou a empréstimos governamentais de

emergência. Depois, a diplomacia econômica ganhou um espaço inédito na história das relações internacionais.

O ESPÍRITO DE BRETTON WOODS

O sistema monetário internacional vai mudar mais nos próximos dez anos do que nos últimos duzentos. Além do euro, milhares de novas formas de pagamento e intercâmbio formam redes paralelas ou complementares. Essas "novas moedas" serão o futuro do dinheiro, sem Bretton Woods ou autoridade global capaz de reverter o processo de democratização dos meios de produção da riqueza.

O prognóstico é de Bernard Lietaer, cientista que trabalhou no desenho e implementação do euro e hoje dirige uma fundação voltada para inovações monetárias. No centro da nova onda, a "desmaterialização" da moeda abre espaços para novos sistemas de pagamento locais, regionais e globais. Os sistemas de milhagem são um exemplo. O "banco central", capaz de garantir que aqueles "créditos" serão validados no futuro, está apenas remotamente ligado ao banco central que controla os meios de pagamento e os sistemas de crédito do país e do mundo. Esse "descolamento", tão evidente na emissão de créditos por milhagem em companhias aéreas, é multiplicado por várias ordens de grandeza quando os créditos emitidos têm como "lastro" invenções ainda mais mirabolantes como "derivativos", "opções" e outros esquemas estruturados de reempacotamento de títulos, dívidas e ativos. Seria mesmo o fim de Bretton Woods, reservando a instituições como o FMI e o Banco Mundial pouco espaço para atuar, enquanto empresas, comunidades e regiões abrem seus próprios sistemas de pagamentos e créditos recíprocos.

O fato é que, no princípio idílico romanceado pelos manuais de economia, o dinheiro era algo tão material quanto as próprias mercadorias. A domesticação de animais e, depois, o surgimento da agricultura teriam promovido a necessidade de entesourar e trocar. Na Mesopotâmia, templos e palácios serviram também como os primeiros bancos, locais onde era mais seguro guardar a riqueza acumulada. Esses depósitos de grãos, de animais e até de implementos agrícolas surgiram antes do entesouramento de metais preciosos. Ou seja, tanto a existência de reservas de riqueza quanto o seu uso em transações estiveram desde os primórdios associados a formas de poder e controle,

político ou religioso. A existência de moedas confiáveis tornou-se quase sinônimo da força e prestígio dos soberanos. A força de cada moeda local dependia do estoque de algum material, seu lastro em riqueza tangível (do latim *tangere*, tocar).

A revolução digital está implodindo essa associação quase natural entre dinheiro, governo e acumulação de um lastro material. Os novos meios de pagamento não podem ser controlados por governos e as novas moedas já não guardam qualquer relação com quantidades de coisas materiais estocadas num local seguro, como ouro e outros metais preciosos no cofre de um banco central. O dinheiro do futuro será emitido sem controle absoluto de um soberano (o banco central) e poderá ser criado a partir da confiança de empresas, indivíduos e comunidades.

As tecnologias associadas às redes digitais, pela internet ou telefones celulares, ampliam o espectro de usos, funções e modalidades de pagamento. Obrigam os bancos a repensar o seu negócio. E prometem uma revolução nos sistemas de crédito, financiamento e investimento, em benefício das empresas e consumidores. Já surge no horizonte uma sociedade *cashless*, ou seja, onde ocorrem transações comerciais sem uso de papel-moeda, substituído por formas cada vez mais inovadoras de *cybercash*. Seria também o mais *State less* possível.

Do material para o imaterial, do tangível para o intangível, de átomos para *bits* – a moeda segue o mesmo roteiro que determina os rumos de todas as atividades econômicas transformadas pela revolução digital. A economia de mercado evolui, enquanto o Estado e a capacidade humana de coordenar decisões vão para o brejo. O FMI cometeu erros de diagnóstico e de recomendações na Crise Asiática, chegou a publicar uma autocrítica. Ficou célebre a reprovação pública da qualidade técnica do corpo de funcionários do Sistema de Bretton Woods publicada pelo ex-economista-chefe Joseph Stiglitz. Muitos políticos americanos também criticam a ociosidade dessas instituições num mundo em que o crédito perdeu espaço para o mercado de capitais, que se autorregula sem necessidade de governo – a mesma visão financista que predominava antes da Crise de 1929.

A rigor, a emergência das redes digitais e a difusão de sistemas locais de crédito e financiamento revelam potenciais de inovação, empreendedorismo e desenvolvimento que, de fato, não cabem nos moldes burocráticos de um controle estatal. A riqueza das redes está nessa emergência de potenciais de valor que escapam à previsibilidade

da regulação estatal, novos mercados surgem antes que surjam as suas leis. Nesse ambiente, o papel de instituições financeiras públicas como FMI e Banco Mundial seria totalmente dispensável, pois a própria inteligência do desenvolvimento econômico cria suas redes de informação e o mercado absorve todas as informações relevantes sem necessidade de intervenção.

No entanto, é sempre perigoso confiar cegamente na capacidade de os mercados, enfim, se posicionarem da melhor maneira possível, para o benefício de todos os participantes, pela simples multiplicação de arranjos produtivos ou financeiros locais. A globalização é um fato: os efeitos de contágio são imediatos, em tempo real, usando essa mesma tecnologia de informação e comunicação digital que foi, ao lado da bomba atômica, a mais impressionante criação tecnológica da Segunda Guerra Mundial, a criptografia e depois a certificação digital de transações em tempo real.

A confiança nas forças de mercado foi o espírito predominante na sexta-feira, 25 de outubro de 1929, em que os principais financistas de Wall Street anunciaram a decisão de comprar ações da US Steel acima do preço de mercado, para evitar o *crash*. Não deu certo. Quase oitenta anos depois, caiu também numa sexta-feira, 17 de agosto de 2007, o anúncio de uma intervenção para deter a crise no financiamento ao setor imobiliário nos EUA. Dessa vez, a ajuda veio do banco central mais poderoso do mundo, o Fed, seguido pelos principais bancos centrais do mundo.

A diferença entre as duas crises pode ser resumida no tipo de iniciativa tomada nesse dia singular, em que os mercados param à espera de uma solução para o colapso no valor das ações e para a crise nos circuitos de crédito. Em 2007, vingou o espírito de Bretton Woods e os donos do dinheiro socorreram os jogadores no cassino. Em 1929, meia dúzia de investidores tentaram deter o pânico da manada em fuga. Em 2007, o Fed deu sinais claros de que não admite um colapso dos mercados. Reduziu juros em operações financeiras, coordenou injeções de liquidez em vários mercados (em especial os europeus e asiáticos), acenou com a possibilidade de mais reduções nos juros. Tudo para evitar a recessão.

Se toda crise nasce na euforia dos mercados financeiros, quando é semeada alguma (em alguns momentos, muita) irresponsabilidade nas decisões de investimento, financiamento e consumo, a natureza da crise, seu impacto e remédios disponíveis mudaram muito desde a

catástrofe de 1929. De um lado, a velha e conhecida ciranda financeira é parte do sistema. Todo ativo financeiro cujo valor sobe demais passa, mais cedo ou mais tarde, por correções que serão mais dramáticas quanto mais intensa tiver sido a euforia precedente. No entanto, mudou a natureza dos mercados financeiros e hoje há uma lista de remédios contra a crise e os seus mecanismos de propagação.

Uma crise financeira como a de 1929, em que os investidores fogem em pânico de todos os mercados, jamais ocorrerá novamente. Ajustes e correções, no entanto, são inevitáveis e necessários, como os momentos de ressaca depois dos excessos da festa de liquidez farta. Essa é a grande lição de Bretton Woods.

Crises graves, porém de menor proporção, ocorreram nos anos 1980. No entanto, esses episódios, que ficaram conhecidos como a "crise da dívida" dos países emergentes, tiveram natureza totalmente distinta. Sempre há investidores de perfil mais especulativo e instituições financeiras que se especializam no "lixo" do mercado que, reempacotado e reciclado, circula entre as carteiras de investimentos de gente boa, mas também de oportunistas. No entanto, as crises dos anos 1980 tiveram uma origem estrutural. Por mais que se apontem excessos de endividamento entre os países em desenvolvimento (no Brasil, os militares tentavam prolongar o "milagre"), o fato é que os colapsos de moedas nos anos 1980 tiveram sua origem no choque nos preços do petróleo em 1979. A partir daí, estratégias que não eram necessariamente alucinadas tornaram-se insustentáveis, pois o choque de preços reduziu o crescimento dos países ricos, gerou uma abrupta elevação dos juros pelo Fed e obrigou dezenas de países em desenvolvimento a recorrer ao FMI e ao Banco Mundial para cobrir o rombo.

As crises dos 1980 não nasceram no sistema financeiro, embora sua propagação e agravamento tenham resultado do modo de funcionamento dos mercados de dívidas e de capitais. Assim como os problemáticos créditos imobiliários *sub-prime* do mercado americano hoje, as dívidas dos países emergentes eram contratos que previam a flutuação dos juros. Quando o Fed elevou as taxas para responder ao choque do petróleo, todos os contratos foram contaminados. Hoje, o mais provável é o Fed reduzir os juros, o mundo está mobilizado para mudar seus padrões de consumo de energia e boa parte do Oriente Médio está militarmente ocupada ou se aliou aos Estados Unidos.

A história dos círculos viciosos decorrentes das crises dos anos 1980

é conhecida. Os países em desenvolvimento passaram a enfrentar, ao mesmo tempo, a inflação advinda da alta nos preços da energia e ainda recessões, pois o crescimento mundial foi rápida e drasticamente reduzido. Várias moratórias, refinanciamentos e ajustes de balanço de pagamentos depois, o cenário a partir dos anos 1990 foi o de recuperação das economias emergentes, com destaque para a entrada em cena da China, da Índia e o retorno relativamente triunfal da Rússia aos mercados. Em nenhum momento o sistema global foi ameaçado, apesar de alguns catastrofistas de plantão anunciarem desastres iminentes, o fim da hegemonia dos Estados Unidos e mesmo o colapso final do capitalismo.

As crises que pareciam condenar o mundo a uma estagnação sem fim acabaram forçando ajustes nas políticas econômicas e, na maioria dos casos, obrigaram governos, empresas e consumidores a corrigir seus modelos de desenvolvimento e integração à economia mundial, redesenhar padrões de financiamento e modificar estilos de vida. E o mais importante: tiraram de cena vários projetos estatizantes e nacionalistas, substituídos por vigorosos processos de privatização, liberalização financeira e abertura comercial. Nada indica que esse novo modelo esteja em crise, mesmo com menor crescimento mundial e perdas de alguns fundos de investimento com a correção de preços de ativos e redução da especulação financeira global. O espírito de Bretton Woods está presente e forte.

Depois das crises de endividamento dos emergentes, a década de 1990 trouxe outro susto aos mercados globais. O problema não teve origem num choque externo negativo, como a alta dos preços do petróleo e dos juros americanos nos anos 1980, mas na euforia gerada pela queda do Muro de Berlim em 1989. A vitória do capitalismo sobre o comunismo, a abertura de novos mercados no Leste Europeu e a difusão de uma tecnologia revolucionária, a internet, produziram um ciclo de alta nos mercados de ativos financeiros. O ajuste veio em 1997, com as crises asiática, russa e brasileira, em economias que se tornaram ainda mais internacionalizadas.

Esse processo de reforço do capitalismo mundial ganhou um apelido, reverenciado por uns, odiado por outros: globalização. Nos mercados financeiros, mudou a natureza da própria euforia. Os bancos, se não saíram de cena, perderam o protagonismo – muitos deles nem sequer sobreviveram à “crise da dívida” da década anterior. A natureza do sistema financeiro global mudou a partir dos anos 1990, com

importância crescente dos mercados de capitais, aceleração nas fusões e aquisições, abertura de bancos e outras instituições financeiras pelas próprias empresas e significativo aumento das operações *on-line*, numa onda de ampliação das esferas de influência do capitalismo global.

A reciclagem dos dólares acumulados pelos produtores de petróleo nos anos 1970 e 1980 deu lugar a uma expansão sem precedentes das bolsas de valores, do *venture capital*, de novos mercados centrados em tecnologia e com novos padrões de governança. Em contraponto a um mundo dominado exclusivamente pelo dólar, emergiu um novo cenário com uma nova moeda, o euro, tornando a União Europeia uma região menos vulnerável e facilitando a coordenação entre grandes bancos centrais. Nos anos 1980, o risco sistêmico era apontado pelos mais pessimistas como um resultado da especulação financeira liderada por bancos internacionais, ou seja, era um risco de crédito em que a inadimplência pode levar uma instituição à falência. A partir dos anos 1990, as instituições e tecnologias de dispersão de riscos ganharam espaço.

Com a globalização, os investimentos passam a ocorrer principalmente por meio de mercados de capitais, ou seja, via mercado acionário, fusões e aquisições e compra de participações nas empresas. Uma virada no ânimo dos mercados certamente causa estragos e perdas. Mas a globalização, que já foi apontada por muitos como ameaça e risco, é hoje a principal garantia de que o sistema está mais flexível diante de crises conjunturais. O principal interessado na consolidação de uma economia global, o governo dos Estados Unidos, atua claramente em defesa dos mercados por meio das intervenções do Fed, ao contrário do que ocorreu na Crise de 1929. O medo da inflação foi substituído pelo medo da estagnação nas economias centrais.

Somente os velhos catastrofistas acreditam que o ciclo de prosperidade nos Estados Unidos, de expansão na China e de redução de custos pelo aumento da competição global chegou ao fim. O cenário global ainda é de expansão, mas a deflação nos ativos financeiros e a redução da liquidez são realidades que vão testar os fundamentos de cada economia emergente, como o Brasil. Depois dos anos de juros baixíssimos nos EUA, liquidez abundante e exuberâncias especulativas, o mais provável é que a incerteza continue marcando o cotidiano dos mercados financeiros, gerando oportunidades especulativas, mas também obrigando o Fed e outros bancos centrais a intervenções sucessivas, enquanto ocorrem ajustes de modo gradual e controlado

nos sistemas produtivos, sociais e tecnológicos.

As crises financeiras revelam a violência implícita, mas camuflada pela existência da moeda. Bretton Woods, consistente com o esforço de pacificação, apontava para o desafio maior da *Pax Americana*: a criação da moeda que representaria a própria extensão das relações capitalistas, o seu ícone. Nas crises, ficam mais claras as assimetrias de poder e de informação associadas aos ícones e aos que efetivamente os criam e controlam. Nesses momentos dramáticos, torna-se evidente que existem riscos de divórcio entre a esfera monetária e financeira, cada vez mais imaterial e especulativa, de um lado, e a dimensão produtiva, material e tangível.

A maior capacidade de emissão e resgate de moedas e títulos, no mercado global e em tempo real que hoje conecta digitalmente todo o planeta, ainda está nas mãos de Estados Nacionais. Nem todos os governos adotaram plenamente padrões de transparência, ética e competência técnica para gerenciar de modo responsável e sustentável os recursos captados nos mercados globais.

Bretton Woods representou uma evolução frente ao Padrão Ouro. As crises do sistema centrado no dólar e a fragmentação digital dos meios de pagamento colocam em risco a relevância e pertinência das instituições criadas no pós-guerra. Uma outra reunião de Bretton Woods seria desejável – mas não cabe numa agenda global em que o dissenso predomina em todas as outras questões econômicas, como comércio, propriedade intelectual, sustentabilidade ambiental e política energética.

O cenário mais provável é o da realização às avessas da promessa de Bretton Woods. Sim, é possível criar moedas, é possível arbitrar conflitos. No entanto, o projeto de uma moeda mundial parece a cada dia mais distante na medida em que a própria mundialização continua travada por antagonismos inorgânicos e o capitalismo é um samba de uma moeda só. Bretton Woods é uma herança inestimável, mas as urgências práticas continuam suprimindo as mais agudas urgências civilizatórias, tanto local quanto globalmente.

NOTAS

[*] N.E.: Sobre esse assunto, ver “Segunda Guerra Mundial” em *História das guerras* (São Paulo: Contexto, 2006).

BIBLIOGRAFIA

FANTACCI, L. *La Moneta*: Storia di un'istituzione mancata. Venezia: Marsilio, 2005.
FISHER, M. S.; DOWNEY, G. (eds.). *Frontiers of Capital*: Ethnographic Reflections on the New Economy London: Duke University Press, 2006.
GIRARD, R. *Des Choses Cachées Depuis la Fondation du Monde*. Paris: Grasset et Fasquelle, 1978.
MOFFIT, M. *O dinheiro do mundo*: de Bretton Woods à beira da insolvência. São Paulo: Paz e Terra, 1984.
SCHMITT, B. *L'Or, le Dollar et la Monnaie Supranationale*. Paris: Calmann-Lévy, 1977.
SCHWARTZ, G. *O capital em jogo*: fundamentos filosóficos da especulação financeira. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
VILAR, P. *Oro y Moneda en la Historia (1450-1920). Barcelona: Ariel, 1969.*

CONFERÊNCIAS DE YALTA E POTSDAM (1945)

William Waack

Entre fevereiro e julho de 1945 os três principais vencedores da Segunda Guerra Mundial – Grã-Bretanha, Estados Unidos e União Soviética – decidiram entre si como ficaria o mundo. Aquilo que os Três Grandes acertaram em dois encontros realizados naquele período de seis meses duraria 44 anos, até 1989, quando caiu o Muro de Berlim e com ele a divisão da Europa (e de boa parte do mundo) em dois grandes blocos.

Entre a primeira conferência, em Yalta, na península da Crimeia (hoje parte da Ucrânia), e a segunda, em Potsdam, cidade encostada em Berlim (hoje, de novo, a capital da Alemanha), Adolf Hitler suicidou-se, a Alemanha capitulou, morreu o presidente americano Franklyn Delano Roosevelt, foi derrotado nas urnas o primeiro-ministro britânico Winston Churchill (que conduzira o país durante toda a guerra) e testada com êxito no deserto do Novo México a primeira bomba atômica da história, desenvolvida pelos americanos. Cada um dos Três Grandes foi ao encontro do outro nas conferências de Yalta e Potsdam sabendo exatamente o que pretendia. E, em grande parte, cada um conseguiu o que queria. Mas nenhum foi capaz de prever os resultados das decisões que tomariam – foram sujeitos da História sem serem senhores do que aconteceria.

TEERÃ, NOVEMBRO-DEZEMBRO DE 1943

Em setembro de 1941, enquanto o Exército Vermelho sofria algumas das piores catástrofes da história militar e os alemães pareciam próximos a derrotar a União Soviética, Joseph Stalin já pensava como seria o reordenamento da Europa depois da guerra. Ele aproveitou a visita do ministro das Relações Exteriores britânico, Anthony Eden, a Moscou, naquele mês, para propor a assinatura de dois tratados, um de

cooperação militar durante a guerra, e outro secreto, sobre o reordenamento das fronteiras na Europa no pós-guerra. As propostas eram bastante modestas se comparadas ao que Stalin acabaria conseguido em 1945, mas baseavam-se num claro princípio: o de uma nítida divisão de esferas de influência entre as duas únicas grandes potências europeias que não haviam sido ainda derrotadas por Hitler.

Quase um ano depois, em agosto de 1942, Stalin recebeu a visita do primeiro-ministro britânico Winston Churchill – seu velho adversário do final dos anos 30, transformado em aliado para derrotar Hitler, o inimigo comum. Durante um jantar, Churchill mencionou a possibilidade de se montar uma liga, que se encarregaria de ordenar o pós-guerra, encabeçada pelas três grandes democracias, entre as quais ele incluía a União Soviética, além dos Estados Unidos e a Grã-Bretanha.

Logo após as vitórias de Stalingrado (janeiro de 1943) e Kursk (julho de 1943),[*] que tornaram ainda mais nítido como a guerra acabaria, as fórmulas de Stalin para o futuro da Europa ganharam contornos mais definidos. Para os contemporâneos já estava claro que a União Soviética sairia do conflito como o poder dominante do continente europeu. Mesmo assim, Stalin parecia mais interessado em ter as outras duas potências como aliadas, e não unidas contra ele – nesse sentido, um de seus gestos de boa vontade foi a rápida abolição da Internacional Comunista.

Em agosto de 1943, Stalin escreveu a Roosevelt e Churchill propondo uma comissão formada pelos três governos para lidar com questões do pós-guerra. Stalin sugeria que cada um dos três pudesse ter algum tipo de influência na esfera alheia – o que incluiria, obviamente, alguma voz para a União Soviética nos territórios que seriam liberados e ocupados por exércitos aliados ocidentais. Naquele momento, porém, os Aliados ocidentais não permitiram que Stalin se intrometesse em assuntos italianos, território que reservaram para si. Ironicamente, é o mesmo que Stalin faria mais tarde nos territórios que seus exércitos ocuparam: ali, só ele mandaria.

Em outubro de 1943, os ministros das Relações Exteriores dos Três Grandes encontraram-se em Moscou. Boa parte da posição de negociação defendida pelos soviéticos tinha sido influenciada por relatórios preparados pelo ex-ministro das Relações Exteriores, Maxim Litivnov. Os soviéticos pareciam de fato interessados num arranjo tripartite no qual se repartiria o mundo em esferas bem claras de influência, por sua vez supervisionadas por uma instituição

internacional.

Nesse ponto dos entendimentos, os três ainda não divergiam sobre a situação alemã. Todos concordavam que a Alemanha deveria ser democratizada, desmembrada, desarmada, desnazistificada e desmilitarizada. E a Áustria voltaria a ser um país independente. Esse entendimento estava em plena concordância com o primeiro acordo durante a guerra, o de Casablanca, em janeiro de 1943, do qual participaram apenas Churchill e Roosevelt e no qual ficou acertado que os Três Grandes aceitariam apenas a rendição incondicional da Alemanha.

Os Três Grandes se encontrariam pela primeira vez na Conferência de Teerã, iniciada a 28 de novembro de 1943. Teerã foi escolhida como local, pois o Irã, naquele momento, acabava de ser desocupado de tropas britânicas e russas, que tinham invadido o país para evitar um governo pró-Eixo. E Stalin insistia que precisava ficar com conexões seguras, por terra, com Moscou. Da capital soviética ele tomou um trem até Baku, capital da então república soviética do Azerbaijão, no Mar Cáspio. Dali, não havia outro jeito senão ir de avião. Foi a primeira vez que Stalin voou. À disposição do ditador estavam quatro aviões do tipo C-47 (no Brasil, conhecido como DC-3). Na última hora, instantes antes de embarcar, ele trocou de avião e entrou no que estava reservado para Laurenti Beria, chefe de seus serviços secretos. Uma verdadeira flotilha aérea pôs-se a caminho para o curto percurso a Teerã: 27 caças vigiavam os aviões de transporte. Stalin mostrou-se aterrorizado nas turbulências. Na poeirenta e pobre Teerã estava sempre acompanhado de 12 guarda-costas pessoais georgianos, rivalizados pelos sikhs com turbantes e metralhadoras portáteis que vigiavam Churchill.

A embaixada soviética, onde teria lugar a conferência, era um belo imóvel, construído para algum potentado persa, com vários edifícios cercados por muros altos. Imediatamente Stalin convidou Roosevelt para ficar na embaixada soviética, economizando deslocamentos por uma cidade cheia de ruas estreitas e difíceis de serem vigiadas. Stalin pensava, assim, em poder separar os dois ocidentais, que ele temia que pudessem se juntar contra ele. Mas a Roosevelt também interessava dirigir-se sozinho, diretamente, ao ditador soviético. Beria pessoalmente patrulhava os portões no dia em que Roosevelt deveria chegar. Os aposentos de Roosevelt, claro, estavam grampeados, e Stalin queria saber de seu chefe de espionagem até mesmo como era o tom das reações de Roosevelt.

O ditador soviético encontrou-se com um presidente americano genuinamente interessado em estabelecer uma relação pessoal – um dos episódios mais interessantes de toda a guerra e, de certa forma, com forte influência sobre vários acontecimentos. Para Roosevelt, a cooperação com a União Soviética era considerada essencial para o mundo que viria depois. Seu anticomunismo ou antimarxismo nunca foram viscerais – e ele achava que poderia forjar uma amizade pessoal com Stalin, ganhar sua confiança. Sua interpretação do que acontecia na União Soviética era benigna, embora pelo menos um dos embaixadores americanos em Moscou tivesse denunciado com palavras duras o Terror, os massacres e o fato de que Hitler e Stalin tinham se tornado cúmplices, em 1939, no Pacto Molotov-Ribbentrop, que abriu caminho para a agressão a países menores e previa a repartição da Europa Oriental entre as duas potências.

Mas Roosevelt não considerava que os crimes de Stalin, já bem conhecidos na época, fossem motivo para comportar-se friamente. Roosevelt parecia ignorar até as advertências de que a espionagem soviética tratava de penetrar seu governo – com grande êxito, como se sabe hoje. Durante toda a guerra, Roosevelt manteria uma distância segura de todos os críticos mais ácidos do regime soviético.

A principal diferença entre Roosevelt e Churchill ao lidar com Stalin residia no fato de que o chefe de governo britânico considerava inevitável ter de negociar com o "demônio" (como ele considerada Stalin e seu regime) arranjos geopolíticos, enquanto Roosevelt almejava algo mais abrangente: o presidente americano queria "domesticar" o tirano soviético e "civilizar" o monstro. Churchill entendia a verdadeira natureza de Stalin e do regime que ele ajudou a moldar na URSS; Roosevelt, aparentemente, nunca entendeu o que significava o comunismo soviético. Ainda em agosto de 1943, faltando pouco mais de dois meses para o encontro de Teerã, Roosevelt dizia a um importante diplomata americano que Stalin não pensava em anexar nada e que estava apenas interessado em segurança para seu próprio país.

A Churchill, Roosevelt foi ao ponto de dizer que seria capaz de tratar Stalin de maneira muito mais eficiente que qualquer estrutura diplomática. Julga-se hoje que Roosevelt, de fato, jamais entendeu a natureza do abismo ideológico entre o totalitarismo soviético e os regimes democráticos ocidentais – cuja destruição, com ou sem amizade com seus líderes, Stalin genuinamente desejava. Roosevelt foi ao ponto de ignorar, por exemplo, as evidências já bastante claras

durante a guerra dos massacres de Katyn, onde milhares de oficiais poloneses foram fuzilados pela polícia política soviética, então conhecida como NKVD. “A complacência de Roosevelt não pode ser explicada simplesmente pelo reconhecimento das necessidades militares de derrotar a Alemanha. Estava baseada na trágica e equivocada percepção de que ele podia forjar um elo de amizade com seu oposto soviético.”[1]

Os Três Grandes reuniram-se em torno de uma mesa redonda especialmente construída para a ocasião, encomendada em Teerã sob o pretexto de que serviria para uma festa de casamento. Os participantes ocidentais notaram que Stalin se comportava de maneira particularmente rude com seus delegados, mas muito charmoso e atencioso com os estrangeiros. O principal objetivo de Stalin era conseguir a segunda frente na Europa, isto é, a invasão aliada da França. Para o comandante-em-chefe do Exército Vermelho, a abertura de um segundo teatro de operações na Europa significaria considerável alívio, pois obrigaria os alemães a dividir esforços.

Stalin e Roosevelt entenderam-se bastante bem inicialmente, inclusive com pequenas piadas à custa de Churchill. Dos americanos, o chefe do Kremlin obteve a promessa de que a operação Overlord, a invasão do continente europeu, aconteceria ainda na primeira metade de 1944. Conversando com Churchill, Stalin mostrou-se convencido de que a Alemanha conseguiria se reerguer em menos de trinta anos, daí a insistência do ditador soviético em encontrar alguma forma de manter os alemães subjugados por duas décadas ou mais. Stalin ouviu de Roosevelt em Teerã a ideia da fundação das “Nações Unidas”, com um comitê de policiamento composto pelos Três Grandes mais a China. Quanto às fronteiras da Polônia, Stalin disse que estaria contente com a Linha Curzon – estabelecida ao final da Primeira Guerra Mundial, e em torno da qual Stalin havia se acertado com Hitler –, mas que a Polônia seria compensada com parte do território da Alemanha.

A União Soviética não desejava que a Europa fosse repartida em pequenos países. Apenas a Alemanha deveria ser desmembrada, como forma de mantê-la enfraquecida, insistiu Stalin junto a Roosevelt. Do presidente americano, Stalin obteve ainda o reconhecimento da autoridade de Josip Broz Tito na Iugoslávia, o acesso soviético ao Mar Báltico pelo porto de Königsberg e a absorção dos países bálticos, anexados logo depois do acordo entre Moscou e Berlim, em 1939.

Churchill via tudo isso com muita preocupação e logo concluiu que o

presidente americano jamais iria ao ponto de ruptura ao insistir na necessidade de autodeterminação dos povos e países que o Exército Vermelho iria ocupar a partir de 1944, na sua longa e vitoriosa marcha até Berlim. Preocupava intensamente a Churchill o fato de Roosevelt insistir que no mundo do pós-guerra não existiriam "esferas de influência", enquanto era precisamente isso que a marcha soviética rumo ao Ocidente traria. Já em 1944 os americanos aceitariam como fato da vida o controle soviético do Leste da Europa – mantendo apenas a tênue esperança de que Stalin não passasse a "sovietizar" sua área – exatamente o que o tirano faria.

Churchill e Roosevelt tiveram algumas divergências durante a aliança que forjaram na Segunda Guerra Mundial, em relação à abertura da Segunda Frente (a invasão da Europa) e, principalmente, em relação ao papel internacional que deveriam desempenhar França e China depois da guerra – o que em parte ajudaria a explicar disputas sobre a Europa Oriental e a Alemanha, anos depois. Mas a compreensão do papel da União Soviética na Europa e a questão das "esferas de influência" estariam entre os maiores pontos de desentendimento. A ponto de, no final da vida, Roosevelt dizer que Churchill estava caindo no pensamento vitoriano e no velho imperialismo do século XIX.

Stalin foi o principal beneficiado pelos entendimentos em Teerã, mas, como o Exército Vermelho era também o principal engajado no conflito militar, os acordos faziam sentido. O presidente americano achou Stalin "espirituoso" (*witty*). Quanto ao ditador soviético, adepto da vodca, só não apreciou o coquetel de vermute, gin e gelo que Roosevelt gostava. O 69º aniversário de Churchill foi comemorado em meio a muitas piadas feitas por Stalin sobre o premier britânico (com Roosevelt aplaudindo). Um dos momentos mais divertidos foi quando uma grande torta de sorvete derreteu-se antes da hora, caindo sobre alguns dos convivas. Stalin achou que havia conseguido estabelecer uma relação de trabalho com os dois principais representantes do mundo capitalista – e a delegação soviética, em geral, achou que havia conseguido o que queria. Mas os assessores americanos já haviam percebido com clareza que, da guerra, a França e a Itália sairiam muito enfraquecidas – e que a União Soviética provavelmente surgiria como a única grande força militar e política no continente.

YALTA, FEVEREIRO DE 1945

O próximo encontro dos Três Grandes só ocorreria 15 meses e um bom tropeço depois. Já no mês de junho de 1944 surgira a necessidade de administrar a Polônia, então em boa parte livre dos nazistas e ocupada pelo Exército Vermelho. Foi o momento em que Stalin não só exigiu que o país fosse "transportado" mais para o Ocidente (a União Soviética engolira um bom pedaço do leste da Polônia), mas, ainda, que os diversos "governos" poloneses fossem integrados.

Existiam dois. O primeiro operando desde o início da guerra a partir do exílio em Londres, e o segundo, a partir da Lublin recém-libertada, patrocinado e dependente da União Soviética. Ocorreu, então, o famoso Levante de Varsóvia, organizado por forças militares poloneses fiéis ao governo do exílio em Londres. As tropas do Exército Vermelho permaneceram paradas diante de Varsóvia enquanto os alemães liquidavam o levante – cerca de 200 mil pessoas foram mortas – e transformavam Varsóvia num deserto de ruínas. O que mais chocou os líderes ocidentais foi a recusa de Stalin em permitir que aviões americanos e britânicos, que jogavam armas, munição e suprimentos para os insurgentes, pudessem reabastecer em território controlado pelos soviéticos. Claro que, após a derrota dos nacionalistas poloneses, nada mais havia que pudesse oferecer resistência ao "comitê de Lublin", como era chamado o governo provisório patrocinado e imposto pelos soviéticos aos poloneses.

O modo como Stalin se comportou diante do Levante de Varsóvia não fez, porém, com que Roosevelt mudasse sua maneira de tratar o ditador soviético. Churchill, ao contrário, tratava de aplicar algum tipo de limite à expansão soviética, contando com o fato de que, após a guerra, as forças militares americanas seriam retiradas da Europa e interesses vitais dos britânicos no Mediterrâneo estariam expostos e indefesos. Foi nessas circunstâncias que Churchill chegou, em outubro de 1944, para o encontro bilateral com Stalin em Moscou no qual sacou do bolso, ao final de um jantar, seu célebre pedaço de papel contendo as porcentagens de influência da União Soviética e da Grã-Bretanha nos Bálcãs, mas incluindo países como Grécia, Romênia e Hungria.

Não foi um dos momentos mais nobres da diplomacia britânica – foi, talvez, um dos mais cínicos e infames. Na prática, reconhecia o que já estava acontecendo: a delimitação de esferas de influência e peso de cada potência nos negócios internos de outros países. Churchill concedia a Stalin uma parte da Europa Oriental – na qual o Exército Vermelho já estava. O principal interesse dos britânicos era manter a

mão livre para agir na Grécia, onde se sentiam ameaçados por uma forte insurgência comunista. Stalin manteve sua palavra e, mais tarde, abandonaria os comunistas gregos à própria sorte. Para o ditador soviético, nada mais natural que Grécia, Espanha e Portugal permanecessem na esfera de influência dos países ocidentais, e que a Europa do Leste pertencesse à esfera soviética. Como Churchill poderia queixar-se depois? O que se pode dizer a favor do primeiro-ministro britânico é que ele atuava a partir de uma compreensão realista da natureza e forma de agir de Stalin, mas não se pode afirmar o mesmo em relação a Roosevelt.

Yalta, um antigo balneário de verão na península da Crimeia – depois "presenteada" por Nikita Kruschev à Ucrânia, da qual é parte hoje –, recebeu os Três Grandes em fevereiro de 1945. A conferência estava protegida por 4 regimentos do NKVD e 160 aviões de combate. A guarda pessoal de Stalin tinha um total de 600 homens, distribuídos em 2 círculos concêntricos de dia e 3 de noite. Cinco distritos da localidade tinham sido revirados pelas forças de segurança: 74 mil pessoas foram revistadas e 835 presas. Stalin hospedou-se no Palácio Yusupov, lar do príncipe travesti que tinha matado Rasputin. Tudo tinha sido trazido especialmente de Moscou, incluindo pratos, talheres e até garçons dos restaurantes dos hotéis Nacional e Metropol de Moscou.

Churchill ficou no fantástico palácio do príncipe Michael Vorontsov, um anglófilo que criara um *pout-pourri* de *Scottish* baronial, neogótico e mouro arabesco. E Roosevelt, no Palácio Livadia, construído em 1911 como residência de verão para o último czar. O imóvel havia sido bastante danificado pelos alemães e reformado às pressas pelos soviéticos. O problema era a falta de banheiros em número suficiente. Num dos dias de sessões plenárias, a filha do então embaixador americano em Moscou avistou um apressado Stalin procurando um banheiro que tivesse vaso sanitário – acabou sendo conduzido para um deles por diplomatas americanos, para desespero dos guarda-costas da NKVD, que, por instantes, haviam perdido de vista o chefe.

Os preparativos em si, pelo menos do lado soviético, não foram tão detalhados como foi o caso de Teerã, embora as delegações, dessa vez, fossem bem maiores. O chanceler Vyacheslav Molotov preparara *briefings* para Stalin sobre política; Pavel Sudoplatov, responsável pela espionagem exterior, fazia retratos psicológicos dos líderes ocidentais; Beria grampeava tudo o que podia. Foram utilizados até mesmo microfones direcionais quando Roosevelt era levado de cadeira de roda

para fora. Novamente, Stalin impressionou a todos com seu charme e espírito de humor. Chegou a convidar Beria para participar de um dos jantares e, quando Roosevelt lhe perguntou quem era Beria, que usava óculos de lentes pequenas parecidas a um monóculo, Stalin respondeu: "é o nosso Himmler". Antes mesmo da guerra, Heinrich Himmler tinha notoriedade como carrasco brutal e comandante dos piores grupos de assassinos do movimento nazista.

A Conferência de Yalta foi e ainda é vista por gerações de europeus orientais como o momento em que o Ocidente os "vendeu" a Stalin. Na verdade, foi mais uma estação "na longa rota mapeada por Roosevelt na qual poderia aplicar sua estratégia de criar relações pessoais no interesse de trazer os soviéticos para seus planos de uma nova ordem mundial no pós-guerra".[2]

Diante de Roosevelt estava sentado um homem que jamais poderia ser chamado de um estadista "normal" – seja pelo conjunto de ideias que defendia, seja pela propensão pessoal ao sadismo, além das doses doentias de medo, inveja, suspeita e desconfiança. Talvez, assinalaram vários autores, a mistura de marxismo e tradição imperial russa teria levado qualquer chefe do Kremlin a tentar cimentar da maneira mais agressiva possível as conquistas militares de seus exércitos na Europa, mas Stalin significou, sem dúvida alguma, um fator especial. Com sua mescla de marxismo e proselitismo político – e tradição de banditismo e terror –, Stalin significava um enorme perigo para os interesses das democracias ocidentais. Sua definição de segurança, sua extraordinária desconfiança em relação a qualquer um ou qualquer coisa que ele não pudesse controlar exigiam mão de ferro sobre os países que ele ocupou, sobre a população, sobre a cabeça das pessoas.

Não era o ditador brutal e ambicioso que Roosevelt enxergava do outro lado da mesa. Mas, sim, um homem com quem achava que teria de construir, de maneira cooperativa, o mundo do pós-guerra. O presidente americano estava empenhado em conseguir a total cooperação soviética para a fundação das Nações Unidas. A resposta positiva de Stalin fez com que Roosevelt saísse de Yalta em estado de entusiasmo. Roosevelt conseguiu também que Stalin prometesse entrar na guerra do Pacífico, que o ditador soviético "comprou" com a garantia que receberia em troca território japonês, além de uma esfera de influência na China.

Sempre preocupado em ganhar apoio doméstico para sua política externa, Roosevelt conseguiu que Stalin e Churchill assinassem a

Declaração da Europa Libertada, na qual se pedia a formação de governos interinos baseados na representação de todas as forças democráticas. Mas o fato de Roosevelt nunca ter insistido na formação de um Alto Comissariado para impor a aplicação da Declaração mostra que ele estava preocupado apenas com o efeito de palavras. Claro que, para Stalin, a tal Declaração pouco amarrava suas mãos: ele chegou ao ponto de instruir Molotov a não rejeitar totalmente a declaração, dizendo que "mais tarde vamos lidar com ela do nosso jeito".

O que foi, afinal, acertado entre os Três Grandes? Os países ocidentais concordaram em conceder à União Soviética uma parte substancial da Polônia, deixando a fixação dos limites ocidentais do país (isto é, com a Alemanha) para uma futura conferência de paz. Mais importante era quem governaria a Polônia, e a Conferência de Yalta estabeleceu que o regime marionete de Lublin, bancado pela União Soviética, deveria receber a inclusão de outros poloneses de dentro e de fora do país. Foi nesse contexto, o das eleições para um governo "representativo", que Roosevelt e Stalin travaram um dos diálogos mais famosos da época. As eleições deveriam ser, disse Roosevelt a Stalin, "como a mulher de César, que era pura". "Era o que se dizia dela", retrucou Stalin, "mas ela não era sem seus pecados".

Em Yalta, a partir da visão soviética, a ocupação da Alemanha seria longa e só daria certo se contasse com a cooperação das três principais potências. Os soviéticos levantaram imediatamente a questão das reparações – e concordaram com a divisão da Alemanha em zonas de ocupação e a divisão da capital, Berlim, em zonas a cargo de cada um dos ocupantes, embora a cidade estivesse bem dentro da área geral atribuída à União Soviética. Houve acordo sobre a participação da França na composição do Conselho de Controle Aliado, que tomaria conta da Alemanha após a capitulação. A aquiescência soviética foi obtida diante do fato de que o quinhão francês foi retirado da zona ocidental e em nada afetava as pretensões territoriais de Moscou.

Roosevelt e Stalin compartilhavam a ideia de impor duras condições à Alemanha nazista derrotada. Inicialmente Roosevelt chegou a adotar os postulados do Plano Morgenthau, conhecido pelo nome de seu formulador, o então secretário do Tesouro americano Henry Morgenthau. Esse plano previa que a Alemanha seria privada de suas principais instalações industriais e reduzida ao estado de uma economia agro-pastoril. Depois de Yalta, quando ficou claro que a implantação de um plano desse tipo traria consequências devastadoras para a recuperação

econômica da Europa no pós-guerra, Roosevelt distanciou-se rapidamente do plano – mas manteve-se fiel à sua postura de ser duro com a Alemanha. Em Yalta, Roosevelt começara a mostrar-se mais cauteloso em relação aos soviéticos. Recusou-se a aceitar uma quantia em dólares como reparação de guerra – os soviéticos exigiam 20 bilhões. O presidente americano era refratário à ideia de bancar os custos da ocupação e recuperação da Alemanha, mas deixou para o futuro decisões sobre criminosos de guerra, reparações e reorganização do país.

As concessões feitas por Roosevelt aos soviéticos em Yalta foram motivadas principalmente pelo interesse em obter uma rápida participação da União Soviética na guerra contra o Japão.[3]Mais importante ainda é destacar quais assuntos não foram resolvidos. A questão das esferas de influência era o principal deles. Ninguém definiu o que isso significaria. Inicialmente o preço foi pago pelos países do Leste, engolidos pela União Soviética. Mas a longo prazo as consequências seriam fatais. “Seu erro em não abordar esses itens-chave durante a guerra colocaram as sementes da Guerra Fria.”[4]

É possível afirmar que nada foi decidido em Yalta que já não tivesse sido acertado anteriormente em Teerã. O que houve, na verdade, foi uma percepção errada de Yalta, particularmente por parte de Roosevelt. Quando a conferência foi realizada, o comitê de Lublin já estava operando na Polônia. Os territórios que haviam sido cedidos pelo protocolo secreto do acordo Molotov-Ribbentrop estavam de novo firmemente em mãos soviéticas. Yalta deixou de lado o que realmente era importante – arranjos para a Alemanha do pós-guerra – exatamente porque era tão intratável e importante. Mesmo que os líderes ocidentais tivessem tido a ideia de pressionar Stalin, seria muito pouco o que poderiam ter obtido. E em fevereiro de 1945, com a Alemanha já praticamente derrotada, Roosevelt estava interessado em manter a mesma coalizão da guerra. “Como resultado, a Europa do pós-guerra foi ditada em primeira instância não por acordos e negociações durante a guerra, mas pelos lugares onde estavam os exércitos de ocupação quando os alemães se renderam”.[5]

No começo de 1945 já estava clara, dentro de um restrito círculo de assessores presidenciais – mas especialmente para Averel Harriman, embaixador em Moscou, e George Kennan, conselheiro na embaixada em Moscou –, a incompatibilidade entre a bem intencionada Declaração de Yalta e as práticas soviéticas nos territórios conquistados aos

nazistas. Mas também com certa rapidez foi se formando em Washington o consenso de que seria melhor criar áreas, esferas de influência, das quais cada uma das principais potências tomaria conta sem interferir nas áreas alheias. Outro elemento ainda era determinante no comportamento da política americana adiante da URSS: a necessidade de fundar e dar condições de operação a instituições internacionais.

As Nações Unidas são as mais conhecidas dos grandes esquemas concebidos àquela altura, mas igualmente importantes foram os acordos de Bretton Woods (veja o capítulo "Conferência de Bretton Woods (1944)"). Os americanos estavam firmemente convencidos de que a crise do entre guerras fora causada por questões monetárias e de comércio que poderiam ter sido evitadas se existissem instituições dedicadas a isso. Implícito na formação dessas instituições – que viriam a ser o BIRD e o FMI – era o grau de interferência supranacional em assuntos domésticos. Não por último, para se entender como os americanos se conduziam naquele momento é necessário destacar o fato de que sua maior preocupação era safar-se dos problemas europeus, deixando em funcionamento um esquema de acordos e instituições internacionais.

Conforme Roosevelt dissera em Yalta, os americanos não esperavam permanecer ocupando a Alemanha por mais de dois anos – e, portanto, não pensavam em ficar na Europa por mais tempo. O presidente americano era obrigado a praticar um jogo difícil: empenhara-se enormemente no começo da década de 1940 para evitar que o tradicional isolacionismo americano impedisse que o país entrasse na guerra; agora, mesmo convicto de que os Estados Unidos deveriam ter um papel predominante no pós-guerra, não podia ignorar totalmente o cenário doméstico e parecia difícil impedir uma volta ao isolacionismo.

Em Yalta, Roosevelt mostrou-se bem menos interessado do que os britânicos em impor limites à maneira bastante elástica pela qual os soviéticos interpretavam os acordos sobre a Polônia. "A Polônia perdeu sua fronteira", escreveu a Roosevelt um exasperado Churchill. "Vai perder agora sua liberdade?" Numa reunião ministerial, Roosevelt mencionou que estava tendo crescentes dificuldades nas relações com o aliado britânico e fez a famosa piada de que os britânicos estavam cada vez mais interessados em ver os Estados Unidos em guerra com a União Soviética. Talvez, conforme se assinalou várias vezes mais tarde, Roosevelt estivesse convencido de que diminuiria gradativamente a

importância de problemas europeus no sistema internacional.

Por insistência de Churchill, duas semanas antes de morrer Roosevelt escreveu um texto mais duro a Moscou, mencionando sua "ansiedade" com o fato de que a atitude soviética adiante da Polônia significava um perigo não só para a Conferência de São Francisco, na qual se fundaria a ONU, em abril de 1945, mas também para a ordem mundial do pós-guerra. No dia 1º de abril, Roosevelt comunicou a Stalin que a situação polonesa o levava à conclusão de que os acordos de Yalta haviam fracassado. Quando Truman leu essas linhas, duas semanas depois, dificilmente teria chegado a uma outra conclusão que não a de que Roosevelt estava mudando de atitude em relação a Moscou. A resposta de Stalin foi igualmente dura, atribuindo a culpa de tudo aos embaixadores americano e britânico, mas Roosevelt morreu antes de ter podido discutir com Churchill, como queria, "qual será nosso novo passo diante da atitude soviética".

Seja como for, nos meses entre a conferência no antigo balneário dos czares russos e a morte de Roosevelt, há indícios de que a Casa Branca pensava em rever parte da postura adotada com a União Soviética. Desde o Levante de Varsóvia, em agosto do ano anterior, Roosevelt recebia de seu homem em Moscou (o embaixador Averell Harriman) conselhos para adotar uma conduta mais dura com Stalin. Aparentemente, Roosevelt pensava que a pesquisa atômica americana, então mais avançada que a soviética, e a possibilidade de oferecer cooperação econômica (nem Stalin ignorava a importância da ajuda americana para seu esforço de guerra) pudessem ser utilizadas conjuntamente numa barganha política de alcance maior. Roosevelt ainda fez alguns comentários, reproduzidos por pelo menos duas pessoas, queixando-se de que não se podia confiar na palavra de Stalin. Mas nunca alterou sua estratégia principal na Europa, que era a de separar objetivos militares de alvos políticos (Stalin, como sabemos, não separava uma coisa da outra). Em outras palavras, Roosevelt não pensava a Europa em termos de um balanço militar entre a União Soviética e os Estados Unidos.

No final da conferência, Stalin tinha todos os motivos para estar satisfeito, pois as posições soviéticas tinham prevalecido em quase tudo. A única concessão aos anseios ocidentais foi a Declaração da Europa Libertada, com a qual, conforme Stalin disse a Molotov, mais tarde Moscou lidaria à sua maneira. Para o resto de sua vida Stalin consideraria Yalta uma espécie de vitória pessoal. Anos depois da

guerra, ainda contava a mesma anedota, sobre a quem pertencia o urso morto na caçada feita entre Roosevelt, Churchill e ele. “Claro que a mim”, dizia Stalin. “O Urso é Hitler, e a pele do urso é a Europa Oriental. Fui eu quem matei o urso.”[6]Quanto ao desmembramento da Alemanha, Stalin percebeu que isso não aconteceria e deixou o assunto morrer. Foi lá, finalmente, que o ditador soviético pronunciou uma das suas frases mais famosas, quando Roosevelt e Churchill propuseram fazer também do Papa um aliado: “Muito bem”, ponderou Stalin, “quantas divisões ele tem?”

ENTRE YALTA E POTSDAM

No dia 12 de abril de 1945 o vice-presidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman, já se encaminhava para uma tranquila *happy hour* de drinques e conversas, por volta das cinco da tarde em Washington, quando foi chamado à Casa Branca. Franklyn Delano Roosevelt, um dos grandes nomes da História americana, morrera após longa enfermidade. Truman perguntou imediatamente à viúva se havia algo que ele poderia fazer por ela. “O que posso eu fazer por você?” retrucou Eleanor Roosevelt. “Pois agora é você que está com um problema”.

Um dos problemas era o fato de que Roosevelt não deixara um “testamento de política externa”. Truman herdou o governo americano no momento em que os principais assessores de Roosevelt ainda batiam cabeça sobre a melhor maneira de lidar com a União Soviética e o claro desrespeito de Moscou ante os princípios de autodeterminação acertados, inicialmente, em Yalta. Roosevelt nunca se preocupara em incluir seu vice nos debates mais difíceis sobre a conduta da política externa e da estratégia militar, dois pontos totalmente concentrados nas mãos do presidente e sobre os quais nem um só assessor individualmente tinha conhecimento de todos os detalhes. Ou seja, era difícil para qualquer outra pessoa repetir o que Roosevelt tinha na cabeça.

E o que o presidente tinha na cabeça? Parecia suficientemente consolidada, para Roosevelt, a ideia de que Grã-Bretanha, Estados Unidos, União Soviética e China (o que parecia muito improvável àquela altura) fossem os “policiais do mundo”. Tal postura implicava, obviamente, aceitar a expansão da União Soviética pela Europa Oriental e Central, após a derrota da Alemanha nazista. De certa

maneira, no pensamento de Roosevelt, os “policiais do mundo” tornariam irrelevantes disputas sobre esferas de influência.

Parte dessa visão parecia estar se tornando realidade ainda em 1944 e 1945, com Bretton Woods, que contou com participação soviética, e os Estados Unidos no centro de um regime de conversão baseado no ouro, permitindo a outros países atrelar suas moedas ao dólar. Mais ainda: no final de abril de 1945, a Conferência de São Francisco lançaria as Nações Unidas, com um sistema de segurança e controle acordado entre as principais potências – de novo, com a participação da União Soviética. Mas essencial para Roosevelt era também a manutenção de um curioso “laço pessoal”: o relacionamento com Churchill e com Stalin. E é bastante óbvio que Roosevelt não tinha como passar a Truman o relacionamento pessoal com os dois outros integrantes dos Três Grandes.

À medida que as tropas dos dois lados aproximavam-se do coração da Alemanha e a derrota final do III Reich era apenas uma questão de dias, talvez semanas, as relações entre Estados Unidos e União Soviética começaram a dar mostras de grande desgaste. O ponto nevrálgico foi atingido quando Moscou acusou os Aliados ocidentais de terem obtido a rendição das tropas alemãs no norte da Itália em troca de um hipotético abrandamento dos termos da rendição incondicional acertada entre a aliança das grandes potências muito tempo antes. A acusação, feita por Stalin, de que os Aliados buscavam uma paz em separado com os alemães, permitindo que forças militares ocidentais acelerassem a conquista de espaço que os soviéticos consideravam reservados para si, era, em boa medida, uma clara demonstração da paranoica desconfiança de Stalin e de seus próprios planos. Mas nada disso levou Roosevelt a alterar sua conduta básica, prejudicada pelo fato de não ter um plano claro de como seria a administração da Europa depois da guerra – e, como se viu, pela convicção pessoal de que sua relação direta com Stalin lhe permitiria superar os principais obstáculos.

No dia 25 de abril, Truman abriu a Conferência de São Francisco com um discurso no rádio afirmando que a comunidade das nações estava diante da escolha entre o caos e a fundação de um organismo capaz de impor a paz. No mesmo dia, Truman foi informado extensivamente sobre a bomba atômica, incluindo suas implicações internacionais, pelo próprio gerente principal do Projeto Manhattan, o general Leslie Groves. Mas Truman não parece ter percebido a importância da bomba para as futuras relações entre os Estados Unidos

e a União Soviética. Mais premente parecia ao novo presidente americano a longa discussão com Churchill, nos dias finais do conflito militar na Europa, sobre o uso de forças armadas para fins políticos. O líder britânico insistia com Truman para que os generais americanos capturassem Berlim e Praga o mais rápido possível, ou pelo menos que ajudassem na libertação da parte ocidental da Tchecoslováquia. Mas Truman recusou a sugestão de Churchill, acolhendo o conselho do general George Marshall – cujo nome ficaria ligado ao plano que ajudou a recuperar a Europa, anos mais tarde – de que não valia a pena arriscar vidas americanas em troca de objetivos puramente políticos.

A primeira proposta de um encontro entre Truman e Stalin surgiu no final de maio de 1945, duas semanas depois da capitulação, e Stalin concordou, propondo algum lugar próximo a Berlim como local. Churchill, àquela altura, enfurecia-se com a ideia de que Truman e Stalin pudessem se encontrar sem ele. O premier britânico passara a criticar a União Soviética em tom ainda mais alto, qualificando os soviéticos como grave ameaça à paz e aos interesses dos aliados ocidentais. Mas encontrava grandes dificuldades em convencer disso o enviado especial de Truman a Londres, o diplomata Jospeh Davies, descrito pelos britânicos como um amador sem visão de futuro (a história daria razão aos britânicos).

Um segundo enviado pessoal do presidente americano partia rumo a Moscou para conversar com Stalin. Era Harry Hopkins, influente diplomata sobre o qual se diria, décadas depois, que seus estreitos contatos com diplomatas soviéticos o colocavam numa lista de funcionários governamentais americanos sob a suspeita de terem trabalhado – involuntariamente, com certeza – para os serviços secretos de Moscou. Hopkins comunicou ao ditador soviético que tudo o que havia sido construído entre ele e Roosevelt estava em perigo. E que o estado das relações entre as duas superpotências seria definido pela "questão polonesa". Stalin, bom negociador como sempre, fez uma clara ligação entre a entrada da União Soviética na guerra do Pacífico e o bom andamento dos entendimentos no *front* diplomático. E iria reclamar de volta uma grande parte daquilo que o czar Nicolau II havia perdido para os japoneses no conflito do início do século.

Preocupados, nas discussões internas, sobre o quanto deveriam "sujar as mãos" para garantir um acordo com Stalin, os americanos não se empenharam em levantar a questão dos prisioneiros não comunistas que os soviéticos mantinham em grande número, naquele momento, na

Polônia. Pouco antes do encontro de Potsdam, os soviéticos começaram a julgar 16 líderes do movimento de resistência aos nazistas durante a guerra, todos poloneses. Alguns haviam sido colocados no país secretamente pelos próprios britânicos, mas ninguém protestou. Até foi elogiado o fato de os soviéticos não terem imposto sentenças de morte no julgamento, que era uma verdadeira farsa.

Sessenta anos depois, é difícil entender como não fora possível aos enviados de Truman a Londres e Moscou, no período entre as conferências de Yalta e Potsdam, perceber a verdadeira natureza das intenções e ações soviéticas na Europa. Ao contrário: no regresso de Moscou para Washington, Hopkins encontrou-se em Frankfurt com o general Dwight Eisenhower, o principal comandante americano na Europa, e ambos concordaram que as advertências formuladas por Churchill eram exageradas e que seria possível obter a cooperação dos soviéticos. Eisenhower recomendou inclusive a retirada das tropas americanas para as zonas de ocupação designadas, como maneira de facilitar o início dos trabalhos do Conselho Aliado de Controle. A tentativa de Churchill de fazer com que Truman utilizasse a retirada de tropas como instrumento de barganha foi completamente rejeitada pelos americanos pouco menos de dois meses antes da Conferência de Potsdam.

POTSDAM, JULHO-AGOSTO DE 1945

A Conferência de Potsdam foi o último encontro dos Três Grandes. Truman embarcou no “Augusta” com destino a Antuérpia e parecia, durante a longa viagem marítima, bem à vontade com a diversão oferecida a bordo, que incluía o filme *Alegria, Rapazes*, no qual Carmen Miranda fazia o papel dela mesma. Nas muitas reuniões de trabalho, o novo presidente deixou nos diplomatas a impressão de que estava interessado na obtenção de resultados práticos: como seria a reconstrução da Alemanha e quando a União Soviética entraria na guerra do Pacífico.

Na mesma noite em que chegou aos arredores de Berlim, Truman já foi procurado por Churchill, em quem detestava os hábitos noturnos, além de preferir bourbon enquanto o premier britânico gostava de scotch. Ambos só se avistariam no dia seguinte, 16 de julho de 1945, que aproveitariam para visitar, juntos, as ruínas da Chancelaria, no

centro da capital. “Loucura de Hitler”, comentou Truman.

No final do dia, depois de percorrer 1.923 quilômetros de trilhos vigiados por tropas do NKVD desde a partida em Moscou, Stalin chegava a Potsdam – sem tapete vermelho ou banda de música, conforme insistira junto a seus comandantes militares na Alemanha. Não quis ir visitar as ruínas do adversário derrotado, e foi de carro blindado diretamente para a residência de Babelsberg, que anteriormente pertencera ao general Ludendorff, importante personagem alemão da Primeira Guerra Mundial e do início do período de Weimar, quando se aliou a Hitler. Stalin achou que os Romanov tinham construído palácios e residências mais portentosos e detestou a rebuscada mobília, que mandou retirar em boa parte. No mesmo momento em que Stalin chegava a Potsdam, Truman recebia a confirmação de que fora testada com sucesso, no deserto de Alamogordo, a primeira bomba atômica da história. Mas a arma que mudaria o mundo teria importância relativamente menor no último encontro dos Três Grandes.

Stalin viajara para a Alemanha convencido de que a morte de Roosevelt não lhe dava esperanças de obter grandes resultados em negociações com os Aliados ocidentais, que se queixavam do expansionismo soviético, enquanto o chefe do Kremlin reclamava do globalismo anglo-americano. Era incompreensível, para o ditador soviético, a razão de o Ocidente sentir-se tão ameaçado pela União Soviética, pois no seu entender o que ele fazia na Europa era de natureza defensiva, natural e limitada. Além disso, Stalin parecia completamente cego pela sua postura ideológica de que no pós-guerra a Europa se inclinaria para a esquerda.

Quando a Segunda Guerra Mundial foi chegando ao final na Europa, Stalin tinha dois grandes objetivos: a) manter, se possível, a cooperação com os outros dois grandes; b) levar adiante seus objetivos estratégicos de transformação da Europa Oriental. Ele não via contradições entre esses dois objetivos principais.

> Mas não pela primeira vez em sua carreira Stalin projetou erradamente sua própria racionalidade a outros. Depois da guerra, os aliados ocidentais começaram rapidamente a enxergar na Alemanha uma parceira contra o comunismo, e os anglo-americanos nunca aceitaram sua completa exclusão dos negócios na Europa Oriental, sobretudo diante dos partidos comunistas metidos na política na Europa Ocidental.[7]

Entre o público americano, a Conferência de Potsdam despertou menos interesse que a anterior, em Yalta. Mas seria o encontro no qual se cimentariam as bases da divisão da Europa como a principal

característica da ordem internacional para as próximas quatro décadas. Ela teve lugar num dos poucos grandes edifícios ainda em pé, o Palácio Cecilienhof, construído para o filho do kaiser Guilherme II e batizado com o nome de sua mulher. O imóvel, com 176 aposentos, fica num pequeno bosque entre dois lagos e a sala principal de conferências tinha uma linda vista para um parque arborizado.

Stalin, que naquele momento já se chamava "Generalíssimo" e trajava um vistoso uniforme de túnica militar branca, propôs imediatamente que Truman presidisse a conferência – o que o novato se dispôs a fazer exibindo evidente nervosismo. O primeiro encontro entre Stalin e Truman ocorrera em separado, e pela manhã, como Truman preferia. O recém-chegado à grande arena internacional disse de cara a Stalin que não se sentia um bom diplomata, mas que estava interessado em obter acordos práticos. Por seu lado, o ditador soviético logo mencionou sua intenção de entrar na guerra no Pacífico e aproveitou para dar uma cotovelada em Churchill. Estados Unidos e União Soviética, segundo Stalin, formavam uma aliança com muita coisa para fazer, enquanto a Grã-Bretanha tinha pouco a oferecer. Truman saiu desse primeiro contato dizendo que achava que poderia se entender com Stalin. Da mesma maneira que seu antecessor, também Truman não enxergava o ditador soviético como um dos monstros morais do século XX.

As atenções, logicamente, concentraram-se no que seria o encontro das velhas raposas, Churchill e Stalin, com o novato Truman, mas as conversas mais importantes ocorreram um degrau abaixo, entre os ministros das Relações Exteriores. O britânico Anthony Eden e o soviético Vyacheslav Molotov já eram bastante experimentados em negociações internacionais, e em Potsdam encontrariam James F. Byrnes, que estivera presente às conversas de Yalta e agora era o chefe da diplomacia americana. Considerado um hábil tático e articulador político, além de exímio gestor, Byrnes teria participação decisiva na formulação das posições americanas em Potsdam.

A princípio, ele parecia seguir as linhas gerais de Roosevelt tal como visto em Yalta. Num encontro com Davies, o tal enviado de Truman que tanta fúria provocou em Londres, Byrnes foi ao ponto de dizer que a única maneira pela qual enxergava ser possível manter a paz e a cooperação no pós-guerra era ter a confiança dos soviéticos. Via com muita nitidez a necessidade de reativar o mais rápido possível a economia alemã, especialmente a produção de carvão na Bacia do

Ruhr, ocupada pelas potências ocidentais. Isso significava dizer aos soviéticos que as exigências de reparações de guerra seriam subordinadas ao imperativo de fazer a Alemanha conseguir recursos através da exportação de carvão.

O esquema permitia a Truman atender à sua maior preocupação: não envolver os Estados Unidos no papel de garantidor das finanças do país derrotado, ponto importante na política doméstica americana, e, sobretudo, acabar com as hostilidades o mais rápido possível. Vem daí a pressa de Byrnes em jogar a bomba atômica sobre o Japão, e sem qualquer prévia advertência. Hoje, a decisão de jogar a bomba assumiu uma projeção que não possuía naquela época. No governo americano nunca houve muito dissenso nem muita discussão sobre a utilização da bomba como forma de se encurtar a guerra – e diminuir as baixas americanas.

A conferência começou formalmente a 17 de julho, pouco depois das cinco da tarde, com a primeira de 13 sessões plenárias. Quatro itens faziam parte da agenda inicial. Dois deles se relacionavam à criação de instâncias para lidar com problemas do pós-guerra, envolvendo a criação de um conselho de ministros das Relações Exteriores e um Conselho Aliado para controle da Alemanha. Os dois outros tinham conteúdo explosivo: a implementação da Declaração de Yalta para os países libertados do Leste da Europa e a reabilitação da Itália na comunidade das nações.

Churchill imediatamente trouxe a Polônia para a discussão, enquanto Stalin expunha suas oito “preocupações”, que iam da questão das reparações de guerra à decisão do que fazer com o que restara da esquadra de guerra alemã, passando pela eliminação do regime de Francisco Franco na Espanha e a redistribuição de suas possessões no exterior. Stalin deixou claro que estava empenhado em obter o máximo que pudesse dos países que derrotara, enquanto os Aliados ocidentais, àquela altura, mostravam-se mais preocupados em ver como garantir estabilidade para a Europa.

A delegação de muitos dos problemas para a esfera dos ministros das Relações Exteriores não impediu que as divergências de fundo continuassem ocupando a mesa principal. Em termos gerais, eram divergências sobre a natureza do pós-guerra na Europa. Churchill indagou, por exemplo, o que constituiria exatamente a Alemanha, iniciando uma ácida disputa sobre as fronteiras do principal derrotado. Os soviéticos tinham abocanhado grande parte do leste da Polônia e

pretendiam compensar essa perda territorial dando aos poloneses uma fatia importante do leste da Alemanha. Em Yalta, Churchill e Roosevelt não pareciam inclinados a aceitar essa "solução" e, em Potsdam, Londres e Washington comportaram-se inicialmente dessa maneira. Em compensação, Stalin recusava-se a aceitar as propostas americanas de regulamentar as reparações alemãs.

Ironicamente, nessa questão os soviéticos ganhariam o apoio dos franceses, cuja participação nos principais organismos de início Moscou tentou impedir. Preocupada em deter o ressurgimento de uma forte Alemanha, também o general Charles De Gaulle insistiu numa dura política de reparações, até que o governador militar americano decidiu suspendê-las, em 1946. Outra curiosa ironia foi o medo francês de uma revigorada Alemanha que ajudou bastante na deflagração dos planos que levariam, no início dos anos 1950, à fundação do embrião da Comunidade Europeia (veja o capítulo "Tratado de Roma (1957)").

O deslocamento da Polônia (1945).

Quando Churchill teve de retornar a Londres para as eleições gerais parlamentares, a conferência estava paralisada. Com seu famoso espírito de buldogue, o premier britânico chocou-se com Stalin sobre a proposta de liquidação do regime de Franco. Não admitia a pretensão soviética de ter uma base militar no estreito de Dardanellos, se opunha às novas fronteiras entre Polônia e Alemanha e criticava o comportamento do marechal Tito, então um protegido de Stalin, na lugoslávia, que estava massacrando seus antigos adversários. Mas ressentia-se de não receber apoio incondicional ou sequer decidido por parte dos americanos.

Truman levantou algumas questões de princípios com Stalin, mas as maiores preocupações do presidente americano eram como acabar logo com a guerra com o Japão e ter a certeza de que os Estados Unidos não

acabariam financiando o pós-guerra europeu. O secretário de Estado James Byrnes, por seu lado, começara a perceber melhor do que Truman que a derrota da Alemanha permitira à União Soviética projetar seu poder para bem dentro da Europa. Preocupava-o como colocar limites a essa expansão, mas, naquele momento, Byrnes concentrava-se sobretudo em como obter a rendição japonesa. No mesmo dia em que Churchill embarcava de volta para Londres – com Stalin dizendo que o premier conservador sem dúvida venceria as eleições –, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha divulgaram a Declaração de Potsdam, exigindo a capitulação incondicional do Japão.

Os eleitores britânicos, ao contrário das previsões de Stalin, mandaram de volta para Potsdam um novo primeiro-ministro e um novo ministro das Relações Exteriores. Embora fosse Churchill o grande herói da guerra, a maré política virara contra os conservadores e em favor dos trabalhistas Clement Attlee e Ernest Bevin. Mas não importa quais fossem as divergências entre conservadores e trabalhistas na política doméstica britânica, havia notável convergência quanto à política externa. Algum ingênuo talvez pudesse acreditar que teria passado pela cabeça de um líder trabalhista, como Attlee, representar um papel de mediação entre Estados Unidos e União Soviética. Seria ignorar o profundo fosso ideológico que separava o trabalhismo britânico do totalitarismo comunista soviético. Attlee não mantinha ilusões quanto à natureza expansionista da presença soviética no centro da Europa. Nisso, não ficava atrás seu ministro das Relações Exteriores, um líder sindical que desenvolvera, na luta trabalhista, profunda aversão aos comunistas e seus métodos.

Quando voltaram à mesa de negociações, no dia 28 de julho, os britânicos descobriram que alguns itens estavam avançando depressa em direção a um compromisso. Como a Rússia exigia 50% das reparações a serem pagas pela Alemanha e, segundo os americanos, 50% do que poderia ser usado em pagamentos estava na parte alemã que os soviéticos ocupavam, então estes poderiam retirar dali o que bem entendessem.

Partira da delegação americana, além disso, a ideia de se amarrar um pacote, colocando as questões das reparações, dos países da órbita da União Soviética, da Polônia e da Itália para serem resolvidas em bloco, de uma só vez. Obtido o consentimento dos britânicos, Byrnes colocou o pacote diante dos soviéticos. No entendimento final, depois de três dias de negociações nos quais Molotov fez o papel do leva-e-traz

junto a Stalin, que estava doente e não participava pessoalmente das discussões, os americanos cederam à proposta soviética das novas fronteiras da Polônia e da Alemanha e os soviéticos cederam no item "reparações", ficando completamente de fora do Ruhr.

Pouco antes dessa barganha final, a 24 de julho, Truman comunicou a Stalin que os Estados Unidos possuíam e testaram com êxito uma arma de poder inédito. O gesto de Truman havia sido cuidadosamente calculado para parecer "casual". Stalin já o esperava. Com Molotov e Beria, chegara até mesmo a ensaiar como reagiria quando Truman viesse comunicar a existência da bomba atômica, sobre a qual a espionagem soviética estava muito bem informada. A expressão de Stalin manteve-se imutável enquanto Truman falava. Nos bastidores, porém, o ditador soviético usou palavras de baixo calão ao examinar com Molotov o que lhe parecia que os aliados estavam dispostos a fazer – ou seja, obrigar, por meio da posse da bomba atômica, os soviéticos a aceitarem as propostas ocidentais. Àquela altura, contudo, os Aliados ocidentais ainda não estavam engajados em qualquer tipo de "diplomacia nuclear". Calculavam que a bomba atômica pudesse encerrar a guerra no Pacífico ainda mesmo antes da entrada dos soviéticos na luta contra o Japão, mas, por via das dúvidas, queriam utilizar todos os instrumentos para derrotar rapidamente os japoneses – e a entrada da União Soviética no conflito era considerada um dos principais.

Stalin retornou à mesa de negociações no dia 31 de julho. Tentou ainda barganhar em torno das reparações, mas, diante de uma posição inflexível dos americanos, acabou cedendo. Já avançada a madrugada de 1º de agosto, num horário no qual Truman normalmente estaria acordado apenas para jogar pôquer ou tomar um bourbon, os Três Grandes reuniram-se para a sessão final. Stalin ainda quis garantir um grau maior de reconhecimento para os regimes que controlava na Europa Oriental, mas foi a vez de Truman apresentar objeções. Inexperiente nos protocolos diplomáticos, imediatamente após obtido o acordo Truman declarou a conferência encerrada, dizendo que a próxima teria lugar em Washington. "Se Deus quiser", disse Stalin. Os dois homens mais fortes no pós-guerra jamais se encontrariam novamente.

DEPOIS DE POTSDAM

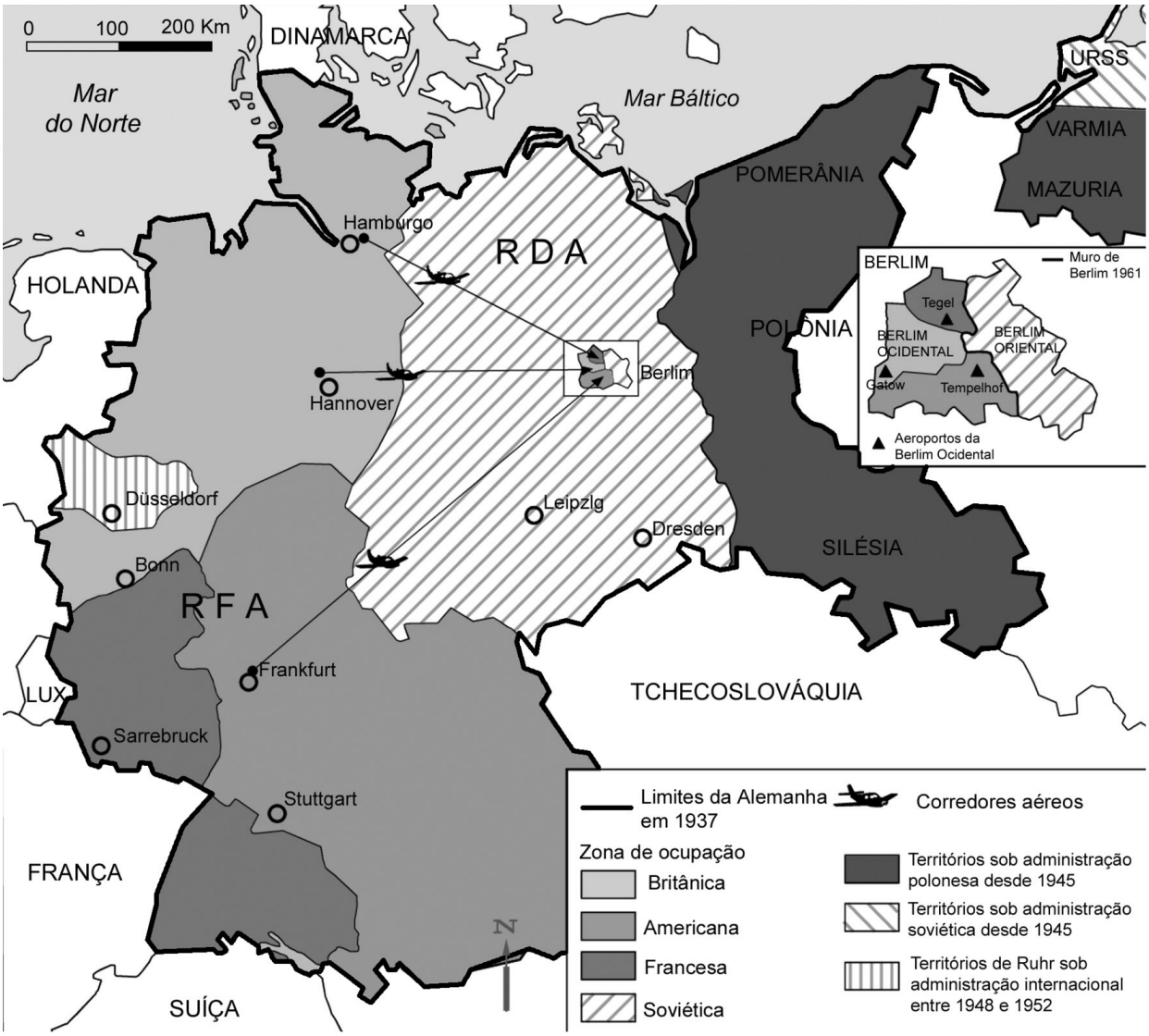
Imediatamente após Potsdam, para o próprio Stalin já estava claro que não seria possível controlar os territórios conquistados na Europa a não ser pela força. As práticas soviéticas nos países-satélites – eleições manipuladas, terror político – acabariam sendo para os Aliados ocidentais um contraste vantajoso: por mais ressentimentos que os alemães nutrissem contra os ocupantes, no lado ocidental isso era preferível à alternativa, representada pelos "órgãos" soviéticos.

Os acordos de Potsdam reconheceram um fato, o da enorme transferência de contingentes populacionais. No total, 16 milhões de pessoas foram afetadas por deportações. A principal causa foi a recusa da União Soviética de devolver os territórios que tomara da Polônia, Tchecoslováquia, Hungria e Romênia. Milhões de poloneses tiveram de dar lugar aos recém-chegados. E milhões de alemães tiveram de dar lugar aos que acabavam de ser deportados. Nas palavras do historiador britânico Norman Davies, as deportações de alemães foram um ato de punição coletiva de duvidoso valor jurídico.[8]

Britânicos e americanos depressa concluíram que não teriam como manter milhões de alemães vivos se à Alemanha não fosse garantida alguma forma de refazer a própria economia. Já em maio de 1946, o governador militar da Alemanha, um general americano, suspendia unilateralmente o envio de qualquer tipo de reparação de sua zona para a zona soviética. A medida ajudou bastante a cimentar o caminho de duas zonas econômicas distintas, que levaria – após a reforma monetária nas zonas ocidentais, com o lançamento do novo marco alemão, em 1948, e o Bloqueio de Berlim que a seguiu – à longa divisão do país.

Truman perdeu logo qualquer ilusão que tivesse sobre Stalin, mas também saiu de Potsdam com uma visão ingênua sobre o ditador soviético. Na época, o presidente americano chegou a comentar que temia pela morte de Stalin, pois um demagogo poderia assumir seu lugar e o comando da poderosa máquina de guerra soviética. Byrnes, que teve tanto peso na conferência, escreveu em suas memórias que Potsdam fora um sucesso e que os fracassos posteriores deveram-se ao fato de que os acordos atingidos em julho de 1945 não foram cumpridos. O que nem Truman nem Byrnes entenderam imediatamente é que Potsdam criou claras zonas de influência, embora Truman aceitasse, até de bom grado, que uma parte da Europa se tornaria "eslava" por um bom tempo.

A Alemanha de Potsdam.



Curiosamente, num dos últimos diálogos travados em Potsdam, Truman e Byrnes perguntaram ao chefe do Kremlin se uma linha que dividisse a Europa em duas metades seria traçada do Báltico ao Adriático, e Stalin respondeu que sim.

> É preciso ver que os formuladores da política americana virtualmente entraram nesse acerto como forma de obter compromissos com os soviéticos em Potsdam. Não era uma formulação deliberada e execução de uma grande estratégia, mas, sim, tática política feita enquanto acontecia.[9]

Atitudes firmes dos americanos, como a de não ceder na questão das reparações, tiveram resultados estratégicos significativos. Embora a intenção fosse obter algum compromisso e evitar que os americanos acabassem financiando as reparações alemãs, como ocorrera após a Primeira Guerra Mundial, acabou-se facilitando a divisão do país, que duraria até a queda do Muro de Berlim, em 1989, e a Reunificação, um

ano depois. Enquanto o Conselho de Controle aliado tratava a Alemanha ainda como uma entidade única, os acordos de Potsdam falavam de duas esferas econômicas separadas que trocariam bens entre si, como se fossem países diferentes engajados em trocas comerciais internacionais.

Do ponto de vista americano, haveria quem dissesse, ainda na década dos 1940, que Potsdam foi, sobretudo, uma oportunidade perdida: a oportunidade de fazer frente aos soviéticos. Foi George Kennan, um dos mais influentes formuladores da política externa de Washington, quem escreveria, àquela altura, que Potsdam já teria demonstrado como se deveria lidar com Moscou.

Seria, porém, uma outra história. Seriam 44 anos de Guerra Fria.

NOTAS

[*] N.E.: Sobre esse assunto, ver "Segunda Guerra Mundial" em *História das guerras* (São Paulo: Contexto, 2006).
[1] Wilson D. Miscamble, From Rosevelt to Truman: Potsdam, Hiroshima, and the Cold War, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 53.
[2] Idem, p. 61.
[3] Norman Davies, Europe at War, London, 2006, p. 37.
[4] Idem, p. 62.
[5] Tony Judt, Postwar: A History of Europe since 1945, Penguin, 2005, pp. 102-3.
[6] Simon Sebag Montefiore, Stalin: The Court of the Red Tsar, New York, 2003.
[7] Geoffrey Roberts, Stalin's Wars, Yale, 2006, p. 253.
[8] Norman Davies, op. cit., p. 5.
[9] Wilson D. Miscamble, op. cit., p. 213.

BIBLIOGRAFIA

DAVIES, Norman. *Europe at War*. London, 2006.
JUDT, Tony. *Postwar:* A History of Europe since 1945. Penguin, 2005.
MONTEFIORE, Simon Sebag. *Stalin:* The Court of the Red Tsar. New York, 2003.
MISCAMBLE, Wilson D. *From Rosevelt to Truman:* Potsdam, Hiroshima, and the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
ROBERTS, Geoffrey. *Stalin's Wars*. Yale, 2006.

DECLARACION UNIVERSAL
DE Derechos del Hombre
UNIDAS

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (1948)

Celso Lafer

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral da ONU na Resolução 217-A (III) de 10 de dezembro de 1948, foi um acontecimento histórico de grande relevância. Ao afirmar, pela primeira vez em escala planetária, o papel dos direitos humanos na convivência coletiva, pode ser considerada um evento inaugural de uma nova concepção da vida internacional.

No campo das relações internacionais, a Declaração Universal, na esteira da Carta da ONU, alterou a clássica lógica da Paz de Westfália (1648). Esta lógica de Estados soberanos e independentes não atribuía peso a povos e indivíduos. Baseava-se nas relações de coexistência e conflito entre entes soberanos num sistema internacional de natureza intraestatal. Este sistema criou as normas de mútua abstenção do Direito Internacional Público tradicional. Estas, lastreadas na vontade soberana dos Estados, foram concebidas como normas da convivência possível entre soberanias que se guiavam pelas suas "razões de Estado". Por isso não contemplavam qualquer ingerência nas relações entre o Estado e as pessoas que estavam sob sua jurisdição.

No século XIX, as necessidades da interdependência no relacionamento entre Estados foram diminuindo a efetividade da lógica de Westfália e de suas normas de mútua abstenção e propiciando normas de mútua colaboração. Este é um dos motivos pelo qual o pós-Primeira Guerra Mundial foi além da informalidade do equilíbrio do poder que caracterizara o Concerto Europeu. Assinalou, com a Sociedade das Nações de 1919, uma primeira tentativa de criar um *pactum societatis* (pacto de sociedade) no plano internacional. Este *pactum societatis,* de vocação universal, estava voltado para regular o uso da força e evitar o que fora a inédita surpresa técnica da destrutividade da guerra moderna. Buscou institucionalizar a comunidade internacional criando um *tertius inter-partes* (terceiro entre

as partes) por meio de uma organização internacional. Esta, no seu tratado constitutivo, expressa técnicas e valores do Direito Constitucional, que inspiraram, no século XIX, a expansão de constitucionalismo no plano interno dos Estados. O Pacto da Sociedade das Nações teve como motivação central propiciar a independência das nacionalidades, a segurança coletiva e a paz mundial. Entretanto, no seu contexto, em função das realidades internacionais da época e dos cuidados na preservação dos valores da soberania, o papel atribuído aos direitos humanos era circunscrito.

A Carta da ONU, de 1945, tem outra amplitude como um *tertius* institucionalizado entre os Estados, na forma jurídica de uma organização internacional. No seu tratado-constitutivo retoma as técnicas do Direito Constitucional para conceber a *vis directiva* do *pactum societatis (*a força e o sentido de direção do seu pacto de sociedade) que é uma resposta à Segunda Guerra Mundial e aos seus antecedentes políticos e ideológicos.[*] Por isso vai além da paz e da segurança coletiva, tratadas apenas no relacionamento interestatal. Aponta para uma comunidade internacional não só de Estados igualmente soberanos, mas de indivíduos livres e iguais. Nesta linha, a Carta da ONU internacionaliza os direitos humanos e insere, de maneira abrangente, a sua temática na construção da ordem mundial. Procura limitar o arbítrio discricionário das soberanias no trato dos seus jurisdicionados, que tantas atrocidades gerou no pós-Primeira Guerra Mundial e que foram subsequentemente percebidas como uma das causas das tensões que levaram à Segunda Guerra.

Esta inserção adquiriu uma feição clara com a Declaração Universal de 1948 que é um desdobramento da Carta da ONU. A Declaração é o primeiro texto de alcance internacional que trata de maneira abrangente da importância dos direitos humanos. É um marco na afirmação histórica da plataforma emancipatória do ser humano representada pela promoção destes direitos como critério organizador e humanizador da vida coletiva na relação governantes-governados. No plano internacional, representa um evento inaugural, à semelhança do que foi, a seu tempo, no plano interno, a passagem do dever dos súditos para os direitos dos cidadãos.[1]Esta passagem foi contemplada pela Declaração da Independência de 1776, dos EUA, pelas Declarações de Direito Norte-americanas, como a de Virgínia, de 1787, pelas Declarações de Direito da Revolução Francesa, seja a primeira, de 1789, sejam as que a ela se seguiram, em 1791, 1793, 1795; cabendo

também lembrar o alcance dos direitos humanos de cunho socioeconômico, reconhecidos na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição Alemã de Weimar de 1919.

Todo evento com as características de um evento inaugural como a Declaração Universal é singular e único. Tem, no entanto, antecedentes que explicam a sua gênese. Vou inicialmente apontar os antecedentes que permitem compreender a razão de ser da Declaração Universal, para, a seguir, tratar do processo político-diplomático que levou à sua elaboração e subsequentemente discutir a sua estrutura e os seus dispositivos para, afinal, concluir com uma referência aos seus desdobramentos, posto que traçou uma política do Direito voltada para promover a tutela dos direitos humanos no plano internacional.

O "DIREITO A TER DIREITOS"

A internacionalização dos direitos humanos foi antecipada no plano das ideias pela reflexão do filósofo Kant. Como é sabido, o centro da doutrina moral de Kant é o ser humano que não tem preço, mas dignidade, e, por isso, é concebido como um fim em si mesmo não devendo ser tratado como meio, pois não tem equivalente.[2]Esta visão do ser humano, não só no plano interno dos Estados, mas no internacional, ecoa no primeiro dos considerandos da Declaração Universal que se inicia com "o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana".

A possibilidade do reconhecimento planetário da dignidade da pessoa humana foi conjeturada por Kant em dois importantes textos. Em *Ideia de uma História Universal de um ponto de vista cosmopolita* (1784), discute a história humana na perspectiva do futuro que é, para ele, o futuro da espécie. Realça que a história humana só pode ter unidade, regularidade e continuidade teleológica quando considerada sob o ângulo universal e não na perspectiva de um Estado. Daí o caráter circunscrito de que se reveste em Kant a "razão de Estado", inclusive a das grandes potências. Kant conjetura sobre uma razão abrangente da humanidade que faça o Direito valer universalmente na história.[3]É por esse motivo que a ONU, como um *tertius* entre os Estados, que possa, com razão abrangente, viabilizar a validade universal do Direito, é uma concepção tributária da visão kantiana, do possível na vida internacional.

No plano jurídico, Kant discute, em *Projeto da Paz Perpétua* (1795), o direito público interno *(jus civitatis)*, o direito internacional público (o *jus gentium)* que rege as relações dos Estados entre si a ele agregando um direito cosmopolita, o *jus cosmopoliticum.* Este diria respeito aos seres humanos e aos Estados em suas relações de interdependência como cidadãos de um Estado universal da humanidade.

Numa visão de futuro que transcende a lógica de Westfália e os seus desdobramentos jurídicos, a conjetura de um direito cosmopolita é a grande inovação conceitual trazida por Kant na leitura da realidade internacional. Tem como fundamento o direito à hospitalidade universal, vale dizer, um direito comum a todos os seres humanos da face da Terra. Segundo Kant, a condição para a sua efetivação requer uma época da história em que a violação do direito ocorrida num ponto da Terra seja sentida em todos os demais pontos da Terra.[4]

É justamente a sensibilidade em relação à violação dos direitos, presente na época histórica da criação da ONU, que leva à Declaração Universal. Esta é uma expressão do potencial do *jus cosmopoliticum*, de um direito novo, atento no plano internacional à relevância axiológica de se respeitar a dignidade da pessoa humana.

Esta sensibilidade está na raiz do evento histórico singular, corporificado na Declaração Universal, e pode ser analisada com base num dos conhecidos conceitos da teoria do Direito: o das fontes materiais. Fontes materiais são o conjunto de fenômenos de ordem social, econômica ou científica ou então de natureza ideológica – como o engajamento moral, religioso e político que levam à criação ou modificação de normas na ordem jurídica. É, assim, uma análise das fontes materiais o que permite explicar a gênese da Declaração Universal.

As etapas iniciais da positivação dos direitos humanos no plano internacional foram distintas das que se verificaram no plano interno. Não representaram a expressão de um olhar sobre o futuro da espécie, na lógica kantiana de um direito cosmopolita atento a uma razão abrangente da humanidade, pois sua fonte material obedeceu a uma lógica política mais delimitada da agenda internacional. Esta lógica não foi a das agendas internas da extensão da cidadania e da inclusão social que historicamente levaram à afirmação dos direitos civis e políticos, subsequentemente a dos direitos econômicos, sociais e culturais e que foram sendo positivados tendo como ponto de partida a irradiação do modelo da Revolução Francesa. Este modelo postulava

senão uma coincidência pelo menos uma convergência entre os direitos humanos e os direitos dos povos – um direito de titularidade coletiva lastreado no princípio das nacionalidades, base da soberania popular e expressão de um novo critério de legitimidade. Tal critério, cabe lembrar, foi questionando a legitimidade dinástica dos antigos regimes que acordaram a Paz de Westfália.

No século XIX, uma primeira mobilização internacional em prol da dignidade humana foi o empenho na proibição do tráfico de escravos. Apoiada na esquadra britânica, voltou-se para a abolição da escravatura como uma instituição incompatível com a modernidade política e econômica. Cabe, igualmente, referência ao início do direito internacional humanitário com a criação da Cruz Vermelha. A fonte material deste direito – o do *jus in bello* (o direito dos conflitos armados) – está ligada à percepção e à consciência do que sofrem os seres humanos nas guerras. O *jus in bello* voltou-se para disciplinar, por meio de normas jurídicas e com base na reciprocidade, a proteção e a assistência às vítimas militares e civis da guerra. Viu-se complementado por normas que almejavam restringir os meios usados em guerras para evitar, na medida do possível, o padecimento humano.

No século XX, o Pacto da Sociedade das Nações, já discutido antes, contemplou de forma circunscrita os direitos humanos no seu artigo 23 e criou dois regimes setoriais. O artigo 23 menciona o tratamento equitativo de populações indígenas e se refere ao tráfico de mulheres e crianças, ao tráfico de ópio e outras drogas nocivas e à importância da fiscalização do comércio de armas e munições. A fonte material deste artigo derivou da unidade planetária do campo diplomático-estratégico trazida pela revolução técnica e econômica que foi unificando o mundo no século XX. Isto ensejou tanto uma abertura ao direito à diversidade quanto à percepção de que, para lidar com crimes transfronteiras, era necessária a cooperação penal internacional.

A criação da OIT – a Organização Internacional do Trabalho – foi um dos desdobramentos da Sociedade das Nações. O objetivo desta organização internacional especializada voltou-se para a padronização e harmonização, em nível adequado, das condições de trabalho, mediante a negociação e a celebração de convenções internacionais. São fontes materiais que levam à OIT e às suas atividades a ideia do pacifismo social, a inquietação operária, a importância de dar uma resposta política ao desafio da Revolução Russa e o problema do assim chamado "*dumping* social", ou seja, o impacto das condições de

trabalho no mundo e suas consequências para a concorrência entre os países, em matéria de comércio internacional.

O outro regime setorial concebido pela Sociedade das Nações, que postulou a independência das nacionalidades, foi o de uma tutela própria das minorias. A fonte material deste regime surgiu com o desmembramento, no pós-Primeira Guerra Mundial, dos três grandes impérios multinacionais: o austro-húngaro, o otomano e o russo. A desagregação destes impérios magnificou o tema das minorias linguísticas, étnicas e religiosas em Estados nacionais. Estas não estavam à vontade e em casa com uma organização da vida coletiva baseada no princípio das nacionalidades, pois neste processo foi ocorrendo uma dissociação entre os direitos humanos e os direitos dos povos.

Esta dissociação cresceu de importância porque o período entre as duas guerras foi, na Europa e com irradiação pelo mundo, o de uma contestação à democracia, ao estado de direito e à relevância dos direitos humanos. A este magma de negatividade somaram-se as restrições à livre circulação das pessoas pelo fechamento das fronteiras – seja por motivações econômicas trazidas pela Crise de 1929; seja pelo ímpeto da xenofobia. Foi o que tornou inviável as grandes correntes migratórias como as do século XIX. É neste contexto que a União Soviética e a Alemanha nazista inauguraram o cancelamento em massa da nacionalidade pelo arbítrio discricionário de motivações político-ideológicas. No caso da União Soviética, o cancelamento vitimou os que foram ideologicamente considerados pelos governantes "inimigos objetivos" do novo regime. No caso da Alemanha nazista, a motivação do cancelamento foi o ímpeto avassalador do racismo antissemita.

O desdobramento disso tudo trouxe o ineditismo de um enorme número de *displaced people* – os refugiados e os apátridas – que se viram expelidos, como mostrou a pensadora Hannah Arendt, da trindade Povo-Estado-Território.[5]Os *displaced people*, por conta da dissociação entre os direitos dos povos e os direitos humanos, acabaram destituídos dos benefícios do princípio da legalidade por falta de vínculo efetivo com qualquer ordem jurídica nacional. Tornaram-se indesejáveis *erga omnes* (em relação a todos) e desempossados da condição de sujeitos de direitos, privados de valia e, por isso, no limite, supérfluos e descartáveis.

A inexistência de um direito à hospitalidade universal deu-se no caldo de cultura da difusão ideológica de regimes totalitários. Estes

submeteram o ser humano ao todo. No nazismo, esta subordinação inequívoca do indivíduo ao seu grupo "racial" estava explicitada na divisa oficial do regime: " *Du bist nichts, dein Volks ist alles*" (Tu não és nada, o teu povo é tudo).[6]A negação dos direitos humanos como direitos subjetivos permitiu instaurar, pela ubiquidade do medo, uma dominação total lastreada no arbítrio *ex parte principis* (dos governantes) de um "estado de exceção permanente". Foi o que favoreceu o encaminhamento dos *displaced people* para os campos de concentração.

Os campos de concentração foram a base material do crime de genocídio. Este não é um crime contra um grupo nacional, étnico ou religioso. É um crime cometido contra a humanidade, porque é uma recusa frontal da diversidade e da pluralidade – características da condição humana na lição de Hannah Arendt. É, além do mais, no ineditismo da sua escala e violência, a expressão da gratuidade do mal, pois o extermínio organizado e premeditado foi um fim em si mesmo. Não teve a justificá-lo nenhuma das habituais razões de um estado de necessidade que motivam a ação política desvinculada de critérios éticos.

O genocídio – e Auschwitz, que o encarnou – foi, assim, percebido no pós-Segunda Guerra Mundial como a expressão, por excelência, do mal – o mal ativo soberanamente infligido por governantes e o mal passivo, sofrido por aqueles que, *ex parte populi* (os governados), padeceram uma pena sem culpa.[7]

Daí a convicção que foi se formando de que a construção de um mundo comum no segundo pós-guerra deveria levar em conta a hospitalidade universal que tinha sido contestada na prática pela condição dos refugiados, pelos apátridas e pelos campos de concentração. A construção deste mundo comum, em função da experiência dos antecedentes acima elencados, tinha deixado claro que, para preservar a dignidade humana, era preciso ir além das Declarações de Direitos no plano interno. O "direito a ter direitos", como sublinhou Hannah Arendt ao refletir sobre o assunto, só se tornaria viável com uma tutela internacional.[8]Em síntese, estes são os elementos configuradores das fontes materiais, que explicam porque surgiu a Declaração Universal de 1948 e como a plena internacionalização dos direitos humanos pode ser qualificada como uma reação jurídica ao problema do mal.

UM “DIREITO NOVO”

O processo que levou à reação jurídica ao mal por meio da plena internacionalização dos direitos humanos tem, entre seus marcos, o discurso do presidente Roosevelt, dos EUA, de 6 de janeiro de 1941. Neste discurso, pronunciado perante o Congresso do seu país, Roosevelt afirmou a importância, para o futuro, de um mundo fundado em quatro liberdades: a liberdade da palavra e de expressão; a liberdade de religião, a liberdade de viver ao abrigo da necessidade e a liberdade de viver sem medo. Estas duas últimas foram reiteradas na Carta do Atlântico de agosto de 1941, aprovada por Churchill e Roosevelt, que indicava, em plena Segunda Guerra Mundial, uma visão de futuro para o mundo. A Declaração das Nações Unidas, assinada em 1 de janeiro de 1942 pelos representantes dos 26 países em guerra com as potências do Eixo, ao secundar a Carta do Atlântico, expressa convicções sobre a preservação dos direitos humanos nos seus respectivos países, bem como em outros. No mesmo sentido, a Declaração de Filadélfia de 1944, que emanou da Conferência Internacional do Trabalho da OIT e que tratou dos objetivos desta organização, ao traçar os princípios do Direito Internacional do Trabalho, proclamou a relevância dos direitos humanos ao afirmar: “Todos os seres humanos de qualquer raça, crença ou sexo, têm o direito de assegurar o bem estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades”.

Esta sensibilidade em relação à internacionalização dos direitos humanos não transparece com tanta clareza nas propostas para o estabelecimento de uma organização internacional geral, que emanaram da Conferência de Dumbarton Oaks de 1944, da qual participaram representantes dos EUA, da Grã-Bretanha e subsequentemente da União Soviética e da China e que serviram de base para a negociação do texto da Carta das Nações Unidas. Foi na sua negociação conclusiva, na Conferência de São Francisco de 1945, que ocorreu a efetiva inserção dos direitos humanos no que veio a ser o texto da Carta da ONU.

A cautela, em Dumbarton Oaks, dos que, na condição de potências vitoriosas, depois passariam a integrar o Conselho de Segurança como membros permanentes, explica-se, pois eles tinham, na época, suas próprias vulnerabilidades no campo dos direitos humanos. Os EUA

viviam ainda os problemas da discriminação racial legalizada que, sobretudo no Sul do país, vitimava a população negra; a Grã-Bretanha ainda era um império colonial e a União Soviética de Stalin carregava a sombria realidade dos seus *gulags* (campos de prisioneiros).[9]

A inserção mais abrangente dos direitos humanos na Carta da ONU ocorreu na Conferência de São Francisco. Deve-se em grande medida aos países que não eram tidos como grandes potências e, em especial, aos países latino-americanos que, na Conferência de Chapultepec (21/2 a 8/3/1945) sobre os problemas da guerra e da paz, que a antecedeu, manifestaram a sua intenção de aperfeiçoar as propostas do projeto de Dumbarton Oaks. Também no item 12 da Declaração do México, em oposição ao magma da negatividade vigente no período entre as duas guerras, afirmaram: "A finalidade do Estado é a felicidade do ser humano dentro da sociedade. Os interesses da coletividade e os direitos do indivíduo devem ser harmonizados. O homem americano não concebe viver sem justiça, nem tampouco viver sem liberdade". Daí iniciativas do Brasil, do México, do Chile, do Panamá, da República Dominicana, do Uruguai na Conferência de São Francisco, que acabaram contribuindo – também com o trabalho de organizações não governamentais que atuaram como consultoras da Delegação norte-americana – para que a Carta da ONU inserisse, de forma abrangente, a temática dos direitos humanos.[10]

A Carta da ONU, como a expressão de um novo *pactum societatis* distinto do Pacto da Sociedade das Nações, trata dos direitos humanos em várias partes. No preâmbulo, "refere-se à fé nos direitos fundamentais do homem, da dignidade, e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres". No art. 1º, 3, inclui nos propósitos da ONU conseguir uma cooperação internacional "para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião". O art. 13, 1, b, dá à Assembleia Geral competência para proceder a estudos e recomendações e promover a cooperação internacional favorecedora do "pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, língua ou religião". O art. 55, c, no trato da cooperação internacional, registra que uma de suas funções é a de criar condições para favorecer "o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião". O art. 62, 2, diz que, entre as atribuições do Conselho

Econômico e Social, estão as de "fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos". O art. 68 dá ao Conselho Econômico e Social a competência para criar comissões destinadas, inclusive, à proteção dos direitos humanos. Esta foi a base jurídica da Comissão de Direitos Humanos, no âmbito da qual foi elaborada a Declaração Universal.

Como se vê, sob o impacto das fontes materiais descritas no correr deste texto, a Carta da ONU tem, em matéria de direitos humanos, referências de amplitude. Estas são, no plano do Direito Internacional Público, a expressão de um "direito novo", axiologicamente sensível a uma visão kantiana, seja na sua abertura a uma razão abrangente da humanidade, seja por desenhar a possibilidade de efetivar um *jus cosmopoliticum* ao conjeturar uma contenção da prévia discricionariedade da "razão de Estado" das soberanias, impeditivas de uma ampla tutela jurídica internacional da pessoa humana.

A Carta da ONU é um *pactum societatis* de vocação universal, com características constitucionais, que não tem um enunciado de direitos na forma de uma Declaração, como é usual nas constituições. É certo, no entanto, que o princípio de igualdade e da não discriminação, ponto de partida da generalização dos direitos humanos, nela foi claramente afirmado nos dispositivos acima mencionados. Promover e estimular universalmente o respeito aos direitos humanos em cooperação com as Nações Unidas é a obrigação jurídica interestatal prevista na Carta da ONU. É a esta obrigação que o sexto considerando da Declaração explicitamente se refere, agregando, no sétimo e último considerando, "que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso".

Em síntese, a Carta da ONU inova ao relativizar o clássico princípio da soberania em relação àqueles que vivem no âmbito da sua soberana competência territorial, ao estipular a cooperação entre os seus Estados-membros voltada para o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais. Neste sentido, o que a Carta da ONU de 1945 previu foi a *vis directiva* da função promocional do Direito Internacional Público no campo dos direitos humanos, que teria como *locus* a própria ONU, como "um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução de objetivos comuns".[11]A Declaração Universal de 1948 é a primeira e admirável expressão desta *vis directiva*, harmonizada no seio da ONU.

A Declaração Universal foi elaborada no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU, tendo como base o mandato a ela atribuído na primeira sessão do Conselho Econômico e Social por resolução de 16 de fevereiro de 1946. O mandato era mais amplo e contemplava a elaboração de outros textos, mas a Comissão logo se deu conta, à luz das tensões internacionais da época, inclusive o início da Guerra Fria e de sua confrontação ideológica, que o foco apropriado era o de concentrar o trabalho na elaboração de uma Declaração que proclamasse os direitos humanos de maior relevância.

A elaboração da Declaração teve início na primeira sessão plenária da Comissão em janeiro/fevereiro de 1947, tendo como método de trabalho um comitê de redação de oito membros escolhidos com base de representação geográfica (Austrália, Chile, China, EUA, França, Líbano, Reino Unido e União Soviética) incumbidos de redigir uma minuta com base num modelo proposto pelo secretariado. Na segunda sessão, em dezembro de 1947, a Comissão produziu uma minuta da Declaração que foi submetida aos Estados-membros para comentários. Em maio de 1948, o comitê de redação reviu a minuta à luz dos comentários recebidos. De 24 de maio a 16 de junho de 1948, fez novas revisões da minuta antes de submetê-la ao Conselho Econômico e Social que, em agosto de 1948, a encaminhou à Assembleia Geral da ONU. A Assembleia Geral da ONU, na sua terceira sessão, realizada em Paris (setembro a dezembro de 1948) examinou minuciosamente o texto, no âmbito de sua terceira comissão, votando cada um dos seus dispositivos num processo que requereu 1400 votações. Em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral proclamou a versão final da Declaração dos Direitos Humanos por 48 votos, nenhum contra e oito abstenções (Arábia Saudita, Bielo Rússia, Checoslováquia, Polônia, Ucrânia, União Sul Africana, União Soviética e Iugoslávia). Duas delegações (Honduras e Yemen) não participaram da votação e por isso os seus votos não foram computados.[12]

A Declaração logrou um surpreendente consenso interestatal sobre a relevância dos direitos humanos, considerando a diversidade dos regimes políticos, dos sistemas filosóficos e religiosos e das tradições culturais dos Estados-membros da ONU que a proclamaram na Resolução 217-A (III) da Assembleia Geral. Na sessão de aprovação realizada em 10 de dezembro de 1948, o delegado brasileiro Austregésilo de Athayde, na qualidade de orador escolhido por seus pares, ressaltou que a Declaração era o produto de uma cooperação

intelectual e moral das nações. Não resultara da imposição de "pontos de vista particulares de um povo ou de um grupo de povos, nem doutrinas políticas ou sistemas de filosofia". Sublinhou que "A sua força vem precisamente da diversidade de pensamento, de cultura e de concepção de vida de cada representante. Unidos, formamos a grande comunidade do mundo e é exatamente dessa união que decorre a nossa autoridade moral e política".[13]

OS SEIS PADRINHOS

A Declaração, ao lograr este consenso moral e político – com as implicações jurídicas que foi adquirindo e que adiante serão discutidas – muito deve a um reduzido número de personagens que foram decisivos na sua formulação e subsequente aprovação. Dizia o eminente historiador inglês, Lord Acton, em carta a Mary Gladston que as ideias, por força da sua irradiação e desenvolvimento, possuem passado e futuro próprios em relação aos quais os seres humanos têm antes o papel de padrinhos do que de pais. Esta concepção da filiação intelectual parece-me muito pertinente na discussão da gênese normativa da Declaração. Ela não tem pais, mas tem alguns padrinhos de grande relevância sem os quais não teria chegado a bom termo. São eles: Eleanor Roosevelt (dos EUA); René Cassin (da França); Charles Malik (do Líbano); Peng-chan Chung (da China), e John P. Humphrey (canadense, do secretariado da ONU), cabendo também lembrar Hernán Santa Cruz (do Chile).

Eleanor Roosevelt, a viúva do presidente Roosevelt, presidiu a Comissão no período da elaboração e aprovação da Declaração Universal. Era uma forte personalidade. Havia sido parceira política do seu marido e uma das articuladas defensoras da mensagem social do *New Deal*. Possuía peso político próprio, acesso direto ao presidente Truman e nas discussões sobre direitos humanos no seio da Comissão, deles tratou não como abstrações teóricas, mas como matéria relacionada aos seres humanos nas suas fragilidades. Deu-se conta do significado do drama dos *displaced people* e do horror do Holocausto, integrando a Delegação dos EUA à ONU.[14]

Na acurada avaliação de Mary Ann Glendon, professora da Faculdade de Direito de Harvard, a grande contribuição de Eleanor Roosevelt não se deu propriamente na redação do texto da Declaração,

mas sim na liderança que exerceu na presidência da Comissão. Foi ela que manteve o projeto da Declaração vivo e em andamento em momentos difíceis da negociação e exerceu a sua influência política para assegurar a continuidade do apoio do Departamento de Estado e do governo norte-americanos. No desempenho da presidência, teve o tato e as atenções que fizeram com que todos os membros da Comissão se sentissem respeitados, e soube lidar com as divergências ideológicas articuladas pelo representante da URSS, sobretudo em matéria de direitos civis e políticos, de maneira firme, mas com espírito conciliador.[15]

Eleanor Roosevelt e a Comissão contaram com o qualificado e dedicado apoio do secretariado da ONU na pessoa de John P. Humphrey que, antes de ter sido designado diretor da Divisão de Direitos Humanos, fora professor da Universidade McGill. Versado em Direito Internacional Público, fluente em inglês e francês, Humphrey preparou uma primeira minuta de projeto da Declaração. Esta minuta, já referida acima, foi uma competente destilação de numerosos projetos elaborados por diferentes indivíduos e organizações, lastreada igualmente na documentação que o secretariado coligiu de textos extraídos das constituições de muitos países.[16]

O texto preparado por Humphrey foi submetido ao também acima mencionado comitê de redação que, depois de discussões, solicitou ao delegado francês, René Cassin que, nele baseado, preparasse um novo texto, contemplando o que seria apropriado incluir numa Declaração. O projeto de Cassin é um documento integrado, com sentido de aplicação universal, que partiu do elenco de direitos preparado pelo secretariado, mas teve o indiscutível mérito de iluminar o significado desses direitos e das suas interdependências.[17]Para um projeto com estas qualidades arquitetônicas, René Cassin estava admiravelmente preparado e motivado. Professor de Direito, antigo combatente da Primeira Guerra Mundial, atuara diplomaticamente na Sociedade das Nações e colaborara com Aristide Briand. Cassin também havia sido o talentoso artífice dos acordos Churchill-De Gaulle, que deram, durante a Segunda Guerra Mundial, o importante estatuto jurídico que individualizou a França Livre. Na sua atuação no projeto da Declaração, Cassin partiu do pressuposto, por ele já afirmado em conferência pronunciada em Londres em 24 de setembro de 1941: seria impossível estabelecer uma paz internacional efetiva num mundo no qual os direitos humanos fossem muito desigualmente respeitados. Cassin, em função do seu

prestígio na França do pós-Guerra – preparara os textos legais do Comitê Francês de Libertação Nacional e do Governo Provisório que organizou o retorno à legalidade republicana –, foi um delegado com latitude própria. Agregou à Comissão a competência do jurista experimentado na elaboração normativa, impulsionado pela convicção ética, haurida na tradição republicana francesa afirmadora do papel dos direitos humanos na convivência coletiva. Não lhe faltou, também, perante os horrores do Holocausto, a sensibilidade de quem perdera, na fúria antissemita do nazismo, vinte e nove parentes em campos de concentração.[18]

Por aproximações sucessivas, várias minutas de um projeto da Declaração Universal foram sendo elaboradas no âmbito da Comissão, a partir do projeto de Cassin. Nas discussões destas minutas, tiveram papel de grande relevo Charles Malik e Peng-chan Chung, que foram, além de exímios diplomatas, os filósofos da Comissão. Malik doutorara-se em Harvard, com uma tese sobre a metafísica do tempo em Whitehead e Heidegger e fora um professor de sucesso e prestígio no Líbano antes de ingressar, por convocação das lideranças do seu país, na diplomacia. Chang doutorara-se na Universidade de Columbia orientado por John Dewey e foi, na China, um respeitado educador e crítico literário que, subsequentemente, como diplomata, empenhou-se em promover a compreensão, no exterior, da cultura chinesa. Chang combinava o domínio da tradição chinesa de um mandarim com um amplo entendimento da cultura ocidental. Valia-se de antecedentes culturais do Oriente ou de citações de Confúcio para superar impasses. Malik, menos pragmático, impactou seus pares pela insistência no rigor do pensamento fruto de sua formação filosófica.

Hernán Santa Cruz, situado politicamente à esquerda, empenhou-se em assegurar a presença, na Declaração, dos direitos econômicos e sociais, lado a lado com os direitos civis e políticos. Articulou, no processo negociador, com o apoio do lastro latino-americano, o ponto de vista dos países em desenvolvimento.[19]

Charles Malik foi, em 1948, o presidente do Conselho Econômico e Social que apreciou o projeto da Declaração da Comissão de Direitos Humanos e a encaminhou à Terceira Comissão da Assembleia Geral que ele também presidiu. Foi no âmbito da Terceira Comissão que o projeto, como acima mencionado, veio a ser minuciosamente discutido e votado pelos Estados-membros, artigo por artigo. Neste processo de discussão, o pleno domínio do projeto e o vigor diplomático de Malik na

condução dos trabalhos foram decisivos. Nesta etapa crucial, Malik contou com o apoio da frente unida pela preservação do projeto da Comissão, composta por Eleanor Roosevelt, René Cassin, Peng-chan Chung e Hernán Santa Cruz.[20]

Ao apresentar a Declaração à Assembleia Geral, em 9 de dezembro de 1948, Malik a descreveu como uma inédita "síntese compósita" de todas as tradições do Direito, com muito da sabedoria asiática e latino-americana. Destacou, nos diversos dispositivos, pontos em que cada país poderia encontrar ou as suas contribuições ou reconhecer a influência da cultura a qual pertencia. Lembrou o significado do aporte latino-americano, tendo em vista a experiência na preparação, no âmbito da OEA, da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada em Bogotá em abril de 1948. Realçou a atuação da Índia em prol do princípio da não discriminação, sobretudo em relação à mulher. Apontou a contribuição francesa e o repertório acumulado da experiência do Reino Unido e dos EUA no campo das liberdades civis e políticas. Sublinhou como a União Soviética, com o apoio de muitos países, patrocinou os direitos econômicos e sociais voltados para melhorar as condições de vida das grandes massas da humanidade. Concluiu historiando as atrocidades da guerra – as "raízes negativas" – que levaram à Declaração e às suas "raízes positivas", consubstanciadas nas aspirações das quatro liberdades enunciadas por Franklin Roosevelt em 1941.[21]Em síntese, Malik, com talento expositivo e peso diplomático na ONU, deu as circunstanciadas razões que levaram Austregésilo de Athayde a afirmar, no discurso antes mencionado, de 10 de dezembro, a autoridade moral e política da Declaração.

O discurso de Malik buscava não apenas a aprovação da Declaração, mas também a afirmação de sua universalidade. De fato, os grandes padrinhos da Declaração – Cassin, Chang, Eleanor Roosevelt e Malik – não eram homogeneizadores, mas eram intelectualmente universalistas. Acreditavam na unidade do gênero humano e entendiam que os processos de experienciar, compreender e julgar eram capazes de a todos conduzir ao entendimento e à aceitação de algumas verdades básicas.[22]

A questão da universalidade foi sempre um desafio num mundo multicultural. Porém, no caso da Declaração, seus padrinhos puderam contar, na época, com o apoio de uma investigação conduzida pela Unesco que indicou que os princípios enunciados nas minutas da

Declaração estavam presentes em distintas tradições culturais e religiosas e que vários de seus dispositivos eram uma espécie de denominador comum de contrastantes ideologias. Por isso, os filósofos que se debruçaram sobre esta investigação, entre eles Jacques Maritain, manifestaram-se convencidos de que os membros da ONU compartilhavam convicções das quais dependem os direitos humanos.[23]Neste sentido, o debate das ideias no pós-Segunda Guerra Mundial, estruturado no âmbito da Unesco, uma organização especializada da ONU voltada para a educação, a ciência e a cultura que, para realizar os seus propósitos deveria incrementar o conhecimento mútuo dos povos, colaborou para legitimar a negociação e a aceitação da Declaração. Contribuiu, assim, para que a Assembleia Geral, ao proclamá-la, a afirmasse "como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações".

A LÓGICA DAS VÍTIMAS

A Declaração Universal contém trinta artigos antecedidos por um preâmbulo. Estes, nos seus considerandos, fundamentam e iluminam as razões que justificaram sua proclamação pela Assembleia Geral da ONU. Sua análise permite uma leitura da realidade internacional distinta da tradicional.

Do ponto de vista da concepção sobre a dinâmica do funcionamento do sistema internacional e da importância da plena internacionalização dos direitos humanos cabe, em primeiro lugar, realçar o nexo que o preâmbulo estabelece entre paz e respeito aos direitos humanos (primeiro considerando). Este nexo tem um papel na promoção das relações amistosas entre as nações (quarto considerando), pois foram graves as consequências que o desprezo pelos direitos humanos trouxe para a convivência coletiva (cf. segundo considerando). Lembrou, neste sentido, na Terceira Comissão da Assembleia Geral da ONU em 1948, o delegado brasileiro Austregésilo de Athayde, que o caráter internacional dos direitos humanos "é a maior das conquistas realizadas à custa dos sacrifícios da Segunda Guerra Mundial".[24]

O nexo paz e direitos humanos "protegidos pelo império da lei" (terceiro considerando) foi o ponto de partida da atuação de René Cassin cuja minuta foi capaz de iluminar o significado e a interdependência do elenco de direitos a serem contemplados na

Declaração. Cassin entendia que um dos fortes componentes axiológicos da guerra contra os países do Eixo tinha sido a batalha em prol da afirmação dos direitos humanos. Na articulação do seu raciocínio sobre o nexo paz e direitos humanos, lembrava que Hitler começara esmagando o ser humano no plano interno para, na sequência, desencadear agressões externas. Evocava, com base na sua experiência diplomática na Sociedade das Nações, o significado de um episódio ocorrido em 1933. Tratava-se de um caso de desrespeito aos direitos humanos – o de Franz Bernhein, vitimado pela discriminação antissemita do nazismo alemão na Alta Silésia – que havia levado a uma resolução da Sociedade das Nações que convidava os Estados-membros a respeitar, no plano interno, os direitos humanos ainda que estes não fossem tutelados por um tratado internacional. A Alemanha de Hitler rechaçara vigorosamente a resolução, afirmando que o tratamento dado aos que estavam na sua jurisdição nacional era um assunto interno e de sua exclusiva competência soberana.

Poucos dias depois desta tomada de posição, a Alemanha nazista retirava-se da Sociedade das Nações e da Conferência que estava sendo negociada no seu âmbito sobre limitações e redução de armamentos. Cassin identificou nesta postura sobre o problema vital dos direitos humanos o efetivo e significante início da cadeia de eventos que provocaram a Segunda Guerra Mundial.[25]

A René Cassin também se deve a definição da Declaração como universal e não apenas internacional, como tinha sido cogitado no início. Esta contribuição é de fundo e não só de forma, pois a qualificação de universalidade sugere um *jus cosmopoliticum* lastreado na presença operativa de uma razão abrangente da humanidade. Postula ir além dos Estados e alcançar, para proteger na sua dignidade, "a todos os membros da família humana" (primeiro considerando). É por esse motivo que a Declaração não confere responsabilidades apenas aos Estados, mas a "cada órgão da sociedade" que a devem ter "sempre em mente" para assegurar o seu reconhecimento e observância (oitavo considerando). Daí o art. 30 da própria Declaração que estabelece que "qualquer Estado, grupo ou pessoa" não tem o direito "de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades".[26]

Nos considerandos da Declaração, a importância do ensino e da educação na promoção dos Direitos Humanos é devidamente realçada (oitavo considerando). Daí o significado do § 2º do art. 26 que, ao tratar

do direito à instrução, além de sublinhar a importância da educação voltada para o respeito pelos direitos humanos, estipula: “A instrução promoverá a compreensão, a tolerância, e a amizade entre as nações e grupos raciais e religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz”. Em síntese, ao estabelecer o nexo educação e paz, a Declaração endossa uma das expressões do pacifismo ativo, o voltado para construtivamente atuar sobre o ser humano pela pedagogia. A definição do caráter da educação direcionada para “combater o espírito da intolerância e ódio” dá um valor especial a este artigo, como afirmou Austregésilo de Athayde na Terceira Comissão da Assembleia Geral em 1948.[27]

Na análise do preâmbulo, também cabe lembrar a menção às quatro liberdades de Roosevelt e a importância, no mundo pós-Segunda Guerra, de o homem comum poder viver a salvo do temor e da necessidade (segundo considerando). Esta afirmação é não só uma defesa dos direitos humanos no seu inter-relacionamento e interdependência como igualmente a expressão do papel que tem como meio para contribuir para uma paz que não seja apenas a da ausência de guerra, mas uma paz mais plena, uma paz de satisfação.

Estas considerações sobre o preâmbulo indicam que a Declaração considera a paz como valor e identifica, na afirmação dos direitos humanos no plano internacional, o sentido de direção de um pacifismo ativo. E aponta um caminho: atuar sobre os meios da convivência humana e sobre as instituições e as sociedades nas quais vivem os seres humanos, sem esquecer o papel de uma educação para a paz no esclarecimento dos fins da conduta humana.[28]

Neste sentido, para valer-me com liberdade de conceitos do pensador francês Raymond Aron, a Declaração, como uma *vis directiva*, rompe com o prévio exclusivismo da “política de entendimento” no trato da conjuntura internacional que adota como estratégia as táticas indefinidamente renovadas para, com realismo, lidar com o conflito e a cooperação no plano internacional. Propõe, kantianamente, uma “política da razão” que tem, como ideia regulatória estratégica, as possibilidades de um futuro de paz lastreado nos direitos humanos tendo como tática explorar as possibilidades de sua asserção como plataforma emancipatória do ser humano. É certo, para continuar com Aron, que existem antinomias entre estes dois tipos ideais de política, “entendimento” e “razão”, que convivem nas distintas situações da realidade. Por isso, na praxiologia decisória da vida internacional,

também convivem os dilemas inerentes à interação entre as convicções (o desafio kantiano) e as condições de efetivá-las (o desafio maquiavélico).[29]

A tradução destas antinomias no campo dos direitos humanos significa, para recorrer a uma formulação da estudiosa de direitos humanos Danièle Lochak, que a sua história não é nem a história de uma marcha triunfal nem a de uma causa de antemão perdida. É a história de um combate.[30]

Nesta tarefa, para lembrar uma admoestação de Tocqueville em *Da Democracia na América*, é preciso ter em relação ao futuro o receio salutar que faz velar e combater.[31]Foi este receio salutar que animou os elaboradores da Declaração Universal e que se desdobrou no sentido de direção explicitado no seu preâmbulo.

Antes de analisar o elenco dos direitos proclamados pela Declaração, é importante chamar a atenção para uma faceta decisiva do seu caráter inaugural: a Declaração de 1948 não é uma soma de Declarações nacionais nem uma ampliação em escala mundial destas Declarações, por mais completas e aperfeiçoadas que possam ser. Ela inova ao formular, no plano universal, direitos humanos que não estão ao alcance de uma jurisdição nacional,[32]pois leva em conta a tutela internacional de direitos que conferem, para falar com Hannah Arendt, o direito a ter direitos. Estes são os que a experiência totalitária mostrou que, ao serem negados pelo arbítrio discricionário da soberania, desempossam os seres humanos da condição de sujeitos de direitos, destituindo-os do benefício do princípio da legalidade, privando-os da valia e tornando-os supérfluos e, no limite, descartáveis. Nesta linha, cabe destacar o art. 6 da Declaração: "Toda pessoa tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a lei". Este artigo afirma o indispensável laço de todo ser humano com a ordem jurídica, que é o núcleo duro de todo processo de positivação dos direitos humanos. O artigo 6 dá combate ao aniquilamento jurídico da pessoa humana, que a condição de refugiado ou apátrida favorece e que exprime o drama dos *displaced people*.[33]

Um desdobramento do art. 6 é o art. 15 – "1- Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade, 2 – Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade". Este artigo é um passo importante na internacionalização dos direitos humanos, pois a prévia norma usual era a de consignar o tema da nacionalidade ao domínio reservado dos Estados. Foi com base neste domínio reservado

que, como visto anteriormente, a União Soviética e a Alemanha nazista promoveram o cancelamento em massa da nacionalidade no arbitrário exercício soberano do poder, motivado pelas discricionariedades político-ideológicas. Num mundo dividido em Estados, a apatridia é o equivalente, dizia Cassin, à supressão da água e do fogo na cidade antiga. Permite o aniquilamento jurídico da pessoa humana. Daí a relevância do artigo 15 que indica o caminho de uma ação coletiva voltada para impedir a apatridia e preservar, num sistema interestatal, a unidade da família humana.[34]

O art. 13 trata, no seu inciso 1, da liberdade de locomoção de toda pessoa – nacional ou estrangeiro – dentro das fronteiras de cada Estado e, no inciso 2, do direito de toda pessoa de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a ele regressar. O art. 13 tem como complemento o art. 14 que estabelece "1 – Toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2 – Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas". O art. 13 e o art. 14 inovam ao postular a livre circulação das pessoas no plano internacional. São a expressão da aspiração a um direito comum de todo ser humano à face da Terra e, neste sentido, uma kantiana manifestação do direito à hospitalidade universal, articulada numa Declaração que almeja promover um *jus cosmopoliticum*.[35]

A Declaração se contrapõe à xenofobia e busca conduzir a uma uniformidade do regime jurídico do nacional e do estrangeiro ao afirmar que, como pessoa, o estrangeiro goza de iguais direitos aos dos nacionais em matérias decisivas. Entre eles, como sublinha Cassin, o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (art. 3); o da garantia de recurso efetivo à jurisdição do país onde reside, contra atos violadores de direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela Lei (art. 8); o direito ao casamento (art. 16.1); o direito às liberdades de ordem espiritual e moral (art. 18 e 19); o direito à propriedade (art. 17); o direito ao trabalho com igual remuneração (art. 23 – 2); o direito à instrução (art. 26) e os direitos intelectuais de criação e inovação (art. 27.2).[36]

A Declaração também consagra tanto a liberdade como não intervenção quanto a liberdade como participação, ou seja, para lembrar Benjamin Constant, tanto a liberdade dos modernos quanto a liberdade dos antigos. Um dos importantes dispositivos sobre a liberdade como

não intervenção é o consagrado no art. 12 “Ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques”.

A Declaração é um dos primeiros textos jurídicos que trata do direito à vida privada e à intimidade. Penso que o dispositivo buscou dar uma expressão concreta à liberdade de viver sem medo, pois uma das características do totalitarismo – experiência que lhe serviu de fonte material – havia sido justamente estender a ubiquidade do poder à vida privada para alcançar uma dominação total.

O artigo 28 – “Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados” – também não caberia numa Declaração nacional. Enuncia, no contexto dos demais dispositivos, o que pode ser qualificado como um princípio do *jus cosmopoliticum*. Postula a aspiração de uma nova ordem internacional que vá além do tradicional Direito Internacional Público. Encaminha a *vis directiva* de uma ordem na qual a interação entre os Estados e a ONU, como um *tertius interpartes,* enseje a tutela da dignidade da pessoa humana.

Os juristas Bettati e Duhamel, escrevendo em 1998, por ocasião do cinquentenário da Declaração, apontam que a sua lógica não é a de um legislador nacional ou internacional. É a das vítimas que padecem a violação dos seus direitos humanos,[37]ou seja, está redigida, como diria o pensador do Direito e da Política Bobbio, na perspectiva dos governados, dos que arendtianamente precisam do direito a ter direitos. Por isso, seguindo esta avaliação, com a qual concordo, vou sistematizar a apresentação e a interdependência de todos os seus dispositivos, inclusive os que acabo de discutir, na linha proposta por René Cassin. Entendo que o seu modo de conceber a Declaração como “as tábuas da lei humana” transcende a técnica jurídica e corresponde a uma sensibilidade que dá conta da perspectiva *ex parte populi*. Como disse o próprio Cassin, sustentando a Declaração na sua inteireza, ao receber, em 1968, o Prêmio Nobel da Paz: “São os mais oprimidos, os mais frágeis aqueles que seriam ameaçados por iniciativas da fragmentação dos raios de ação da Declaração”.[38]

Cassin qualificou a Declaração como o pórtico do templo dos direitos humanos, um templo que pressupõe a “dignidade inerente a todos os membros da família humana”. A base deste pórtico é o princípio da

generalização, com o qual historicamente se iniciou o processo da positivação jurídica dos direitos humanos. A generalização se baseia no princípio da igualdade em dignidade e direitos (art. 1) e no seu corolário lógico, o princípio da não discriminação de qualquer espécie ou natureza (art. 2). Todos são os destinatários destes dois enunciados e os seres humanos, como membros da família humana, devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade posto que são dotados de razão e consciência (cf. art. 1).

Sobre este pórtico se erguem quatro colunas que são de igual importância e altura para explicitar a interdependência e a indivisibilidade do elenco de direitos contemplados na Declaração.

A primeira coluna diz respeito aos direitos e liberdades de ordem pessoal. São os contemplados nos artigos 3 a 11: vida, liberdade, segurança e dignidade da pessoa; igual proteção perante a lei; garantia contra a escravidão, a tortura, as detenções e penas arbitrárias e o direito de recorrer ao judiciário contra abusos do poder.

A segunda coluna abarca os direitos do indivíduo no seu relacionamento com os grupos a que pertence e as coisas do mundo exterior. São elencados nos artigos 12 a 17. O direito à vida privada e à intimidade, o direito à liberdade de locomoção e ao asilo em caso de perseguição, o direito à nacionalidade, o direito, em pé de igualdade, de homens e mulheres de casar, de criar uma família, de ter um lar, um domicílio e o direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.

A terceira coluna é a das faculdades espirituais, a das liberdades públicas e a dos direitos políticos fundamentais. São os direitos arrolados nos artigos 18 a 22: a liberdade de consciência, de pensamento, de crença, de palavra, de expressão, de reunião, de associação, de tomar parte na vida política, de participar de eleições livres e periódicas, pois a vontade do povo é democraticamente considerada a base da autoridade do governo.

A quarta coluna é a dos direitos econômicos, sociais e culturais, contemplados nos artigos 22 a 27, a saber: direito ao trabalho, à livre escolha de trabalho, à seguridade social, às liberdades sindicais, à educação, ao descanso, à vida cultural e à proteção da criação intelectual e artística.

O topo das quatro colunas é arrematado por um frontão que assinala os laços entre o indivíduo e a sociedade. São os artigos 28 a 30. Neles se proclama: (i) a necessidade de uma ordem social e internacional no âmbito da qual os direitos e liberdades da pessoa possam ter pleno

efeito; (ii) os deveres para com a comunidade na qual o desenvolvimento da pessoa é possível e (iii) a obrigação do Estado, grupos ou pessoas de não praticarem atos contrários ao estipulado na Declaração.[39]

Como se vê, além dos direitos que transcendem a esfera nacional e requerem proteção internacional, a Declaração contempla tanto os direitos civis e políticos, tidos como direitos de primeira geração, quanto os direitos econômico-sociais e culturais, tidos como de segunda geração. Cuida tanto da liberdade como não interferência quanto da liberdade como participação.

O internacionalista espanhol Carrillo Salcedo aprofunda, no plano jurídico, a sistematização proposta por Cassin, distinguindo cinco grupos de direitos contemplados pela Declaração: 1) *direitos inerentes à pessoa* (artigos 3, 4, 5, 6 e 7); 2) *direitos que garantem a segurança das pessoas* (artigos 8, 9, 10, 11, 12 e 14); 3) *direitos relativos à vida política do indivíduo* (artigos 18, 19, 20 e 21); 4) *direitos econômicos e sociais* (artigos 17, 22, 23, 24, 25, 26 e 27) e 5) *direitos relativos à vida jurídica e social dos indivíduos* (artigos 13, 15 e 26).[40]

A Declaração, como a porta de entrada do templo dos Direitos Humanos é uma bela metáfora, mas Cassin, preocupado com os desdobramentos da positivação dos direitos humanos no plano internacional, advertiu, em 1951, que é preciso ir além da porta de entrada. É indispensável construir o interior do templo para não se ficar no vazio.[41] A discussão sobre esta construção passa por uma análise da natureza jurídica da Declaração e, muito especialmente, pela avaliação da política do Direito que ela acabou por traçar e que marcou, de 1948 aos nossos dias, a evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

OS DIREITOS NA ORDEM INTERNACIONAL

A Declaração Universal emanou de uma Resolução da Assembleia Geral da ONU. Não tinha, portanto, em 1948, a força de uma lei internacional. Era uma recomendação, ou seja, um convite para que os Estados-membros da ONU observassem o que nela estava previsto. Tecnicamente não tinha a característica de um comando, mas o da *vis directiva* de um conselho a ser seguido em função da força persuasiva dos seus enunciados.

No correr dos anos, por obra da prática internacional, ela foi se transformando num instrumento normativo e num documento político de grande envergadura. Neste sentido, cabe lembrar que a sua contínua invocação, de maneira quase unânime, no âmbito dos órgãos principais da ONU, acabou conferindo à Declaração a dimensão de uma interpretação autêntica da Carta da ONU e dos seus dispositivos em matéria de Direitos Humanos. A Corte Internacional de Justiça, no parágrafo 91 da sua sentença de 24 de maio de 1980, proferida no caso do pessoal diplomático e consular norte-americano retido em Teerã, confirmou, no plano judicial, este entendimento doutrinário, lastreado na prática.

Um desdobramento jurídico da contínua invocação da Declaração, que se soma ao do seu alcance como uma interpretação autêntica da Carta da ONU, é o de atribuir a ela a natureza de uma norma costumeira do Direito Internacional Público. Com efeito, a criação de um costume requer a prática – o elemento material – e o reconhecimento de que esta prática é constitutiva de uma norma jurídica, ou seja, não é apenas um uso ou uma cortesia. A contínua invocação da Declaração acabou evoluindo, para uma *opinio juris* (opinião jurídica) significativa, como "a prova de uma prática geral aceita como sendo o Direito", para evocar o art. 38 (b) do Estatuto da Carta Internacional de Justiça.[42]

Na discussão da Declaração, seja como interpretação da Carta, seja como norma costumeira do Direito Internacional, sempre cabe a pergunta: quão universal é esta interpretação ou este costume e em que medida há, em torno dos seus enunciados, um consentimento sistêmico da comunidade internacional. A pergunta cabe, pois na sua origem a Resolução que aprovou a Declaração era uma *soft law*, fruto de um consenso mais restrito, pois não eram membros da ONU países da Ásia e da África que subsequentemente nela ingressaram como Estados independentes, com a leva da descolonização.

A esta questão a Conferência de Viena de 1993 sobre Direitos Humanos – a segunda conferência sobre temas globais patrocinada pela ONU na década pós-Guerra Fria – deu uma resposta de grande relevância. Da Conferência de Viena participaram delegações de 171 Estados. 813 organizações não governamentais foram acreditadas como observadoras e 2000 organizações não governamentais tiveram atuação no Fórum Paralelo das ONGs. É inequívoca, portanto, a abrangência universal da representatividade que caracterizou a Conferência de Viena.

Nela foram adotadas consensualmente – portanto, sem votação e sem reservas – em 25 de julho de 1993, uma Declaração e um Programa de Ação. No seu preâmbulo, a Declaração, reafirma "o compromisso com os propósitos e princípios enunciados na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos" e ressalta que

> a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que constitui um padrão comum de realização para todos os povos e todas as nações, é fonte de inspiração e tem sido a base utilizada pelas Nações Unidas no progresso feito para o estabelecimento das normas contidas nos instrumentos internacionais de direitos humanos existentes, particularmente no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais.

A Declaração de Viena, no seu parágrafo primeiro,

> reafirma o compromisso solene de todos os Estados, de promover o respeito universal e a observância de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais de todos, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, outros instrumentos relacionados aos direitos humanos e o direito internacional.

Aduzindo, "**a natureza universal desses direitos e liberdades não admite dúvidas**" (ênfase minha).

O parágrafo quinto da Declaração de Viena assevera: "Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados". Em poucas palavras, Viena chancela, em 1993, lastreada em abrangente representatividade, a visão exposta por Cassin: a Declaração de 1948 é uma efetiva expressão tanto da ideia reguladora do universal quanto da interdependência dos seus dispositivos, por ele traduzida na imagem do templo dos Direitos Humanos.

Como observou o diplomata brasileiro, especialista na matéria, J. A. Lindgren Alves, a impugnação dos direitos humanos por sua ocidentalidade, no argumento de países afro-asiáticos, deixou de ter curso frequente, inclusive porque a Declaração Universal ajudou a legitimar as lutas pela descolonização e pela erradicação do *apartheid*.[43]

Neste contexto cabe lembrar que a Convenção da Unesco de 2005 sobre a diversidade cultural, que exprime as preocupações mais recentes com o multiculturalismo, que se seguiram à Conferência de Viena de 1993, reitera, no seu Preâmbulo, a relevância da Declaração Universal – reiteração que é pertinente, pois o seu artigo 27 enuncia o direito de todo ser humano de participar da vida cultural da comunidade. Define a diversidade cultural como "a multiplicidade de formas em que

se expressam as culturas de grupos e sociedades" (artigo 4) e apresenta como objetivo "proteger e promover a diversidade de expressões culturais" (artigo 1º, a). Estipula, no entanto, no artigo 2, 1, que só se poderá proteger e promover a diversidade cultural se os direitos humanos e as liberdades fundamentais, como a de expressão, informação e comunicação e a possibilidade de as pessoas escolherem livremente as suas expressões culturais forem garantidas. Aclara, a seguir, que ninguém poderá invocar as disposições da Convenção de modo a infringir os direitos humanos e as liberdades fundamentais proclamadas na Declaração Universal e garantidas pelo Direito Interna cional, ou para limitar o seu escopo.

Faço esta referência, pois tal Convenção, voltada para a tutela da diversidade cultural num mundo globalizado, por meio do princípio diretivo do artigo 2.1, explicitamente afasta o risco do relativismo cultural, ou seja, não abre espaço para que, em nome da diversidade, sejam reconhecidas práticas culturais questionadoras da universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento dos Direitos Humanos afirmados em Viena em 1993, na esteira da Declaração Universal de 1948. Neste sentido, a Unesco, que contribuiu para o processo negociador da Declaração Universal de 1948 extraindo, como acima apontado, da diversidade cultural a universalidade dos Direitos Humanos, nesta Convenção de 2005 patrocinou, numa dialética de complementaridade, a diversidade a partir da universalidade.

A Declaração Universal, desde a sua origem, traçou uma política de direito para o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos. O preâmbulo da Declaração de Viena reconhece e realça a importância desta política de direito da Declaração Universal, pois, como foi visto, nela se identificam a "fonte de inspiração" e a base utilizada pelas Nações Unidas para o progresso das normas internacionais de direitos humanos.

Esta política do Direito foi sendo efetivamente levada adiante, pois a Declaração Universal teve o mérito de não ser apenas uma reação aos problemas do passado. Projetou valorações fundamentais para modelar o futuro. É por isso, para recorrer à imagem de Cassin, que a comunidade internacional foi além do pórtico e deu andamento à construção do interior do templo dos direitos humanos. Neste sentido, a Declaração Universal é um bem sucedido paradigma daquilo que,

depois da Segunda Guerra Mundial e graças ao multilateralismo diplomático, tornou-se usual no processo de criação de normas do Direito Internacional Público: a passagem, no correr do tempo, da *soft-law* de uma Resolução para a *hard law* dos tratados. Indico, a seguir, exemplos significativos deste processo que pode ser analisado a partir de duas vertentes: a dos instrumentos de proteção geral e a dos instrumentos de proteção particularizada.[44]

Os dois grandes instrumentos de proteção geral são os Pactos aprovados pela Assembleia da ONU em 16/12/1966: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que entraram em vigor, respectivamente, em 23/3/1976 e 3/1/1975. Estes dois Pactos completam a tarefa inicialmente prevista pela Comissão de Direitos Humanos. Tratam, em dois pactos distintos, dos direitos de 1ª geração e dos direitos de 2ª geração, cuja interdependência e indivisibilidade a Declaração Universal de 1948 afirmou e a Declaração de Viena de 1993 reiterou. O Pacto sobre Direitos Civis e Políticos pode ser qualificado como desdobramento dos artigos 2 a 21 da Declaração Universal; o Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como desdobramento dos artigos 22 a 27 da Declaração Universal. Cabe lembrar que a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984, é um aprofundamento do art. 5º da Declaração Universal e do art. 7º do Pacto de Direitos Civis e Políticos.

Os instrumentos de proteção particularizada respondem ao que Bobbio qualificou como um impulso de especificação, voltado para proteger o ser humano em situação mais vulnerável. Determinam de maneira mais concreta os destinatários da tutela jurídica dos direitos e garantias.[45]Parte significativa destes instrumentos responde à exigência da especificação no plano internacional. Procuram dar conta da relevância de uma tutela internacional para possibilitar o direito a ter direitos em função dos problemas que o sistema internacional evidenciou no período entre as duas guerras mundiais e que persistem na agenda mundial.

É o caso da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e seu Protocolo de 1966 que evoca o art. 14 da Declaração Universal (a vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países). Neste contexto, cabe lembrar o papel do Alto Comissariado da ONU para Refugiados – o ACNUR. Criado em 1950 por

conta da existência dos *displaced people* provenientes das turbulências políticas europeias teve, com o tempo, as suas funções e o seu mandato ampliados em razão da persistência, em novos moldes, do problema na agenda internacional. O ACNUR é uma das instituições de garantia dos direitos no plano mundial, pois exerce uma função internacional de proteção diplomática e consular da qual carecem os refugiados por falta de um vínculo efetivo com uma ordem jurídica nacional.

Também é o caso da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e da Convenção para a Redução dos casos de Apatridia de 1961. Nelas reverbera o art. 15 da Declaração Universal (todo homem tem direito a uma nacionalidade e ninguém será privado de sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade).

A discriminação, em todas as suas formas e escalas de intensidade, é parte do magma de negatividade em relação aos direitos humanos, que caracterizou a experiência totalitária. Inclui-se entre as "raízes negativas" que levaram às "raízes positivas" da inserção da temática dos direitos humanos no plano internacional. Daí o impulso para a especificação presente em vários instrumentos de proteção particularizada. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 é um límpido exemplo da especificação dos princípios genéricos de igualdade e de não discriminação contemplados nos art. 1 e 2 da Declaração Universal. Uma especificação desta especificação é a Convenção Internacional sobre a Eliminação e a Punição do Crime de *Apartheid* de 1973. A discriminação em relação a gênero, por sua vez, é objeto da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979.

Existem numerosos instrumentos internacionais referentes à proteção das relações trabalhistas, tema dos art. 23 e 24 da Declaração Universal. Menciono apenas a Convenção para a Proteção dos Direitos de Trabalhadores Migrantes e de Membros de suas Famílias, de 1990, pois o movimento transfronteiras de pessoas cresceu de importância com o processo da globalização e a Convenção, na linha de inspiração da Declaração Universal, está voltada para igualar direitos entre nacionais e estrangeiros.

Para finalizar esta exemplificação do processo da elaboração normativa do Direito Internacional dos Direitos Humanos cabe lembrar que a Declaração Universal foi, como apontado, uma resposta jurídica ao problema do mal ativo e do mal passivo. É por isso que, em

consonância com a fonte material que a inspirou, foi assinada, também em 1948, em Paris, e no mesmo contexto, a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio.

A Convenção estende a um grupo humano, considerado em seu conjunto, com o rigor de uma tutela penal, o alcance de vários artigos da Declaração Universal: art. 3 (direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal), art. 4 (ninguém será mantido em escravidão ou servidão), art. 5 (ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel ou desumano ou degradante), art. 6 (todo homem tem o direito a ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei). À Convenção de 1948 seguiu-se a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e Crimes de Lesa-Humanidade, de 1968.

A Convenção de 1948 mencionava, no seu artigo 6, levando em conta a experiência do Tribunal de Nuremberg e o de Tóquio no pós-Segunda Guerra Mundial, a possibilidade de as partes-contratantes criarem uma Corte Internacional com jurisdição sobre o crime de genocídio cometido por governantes, funcionários ou particulares. No período da vigência da Guerra Fria, a justicialização na esfera penal não teve condições de prosperar. No mundo pós-Guerra Fria, no entanto, a implosão de sociedades multiétnicas ensejou flagrantes violações de direitos numa escala que comportava analogia com as cometidas durante a Segunda Guerra Mundial.

Esta escala e a sensibilidade em relação aos direitos humanos, que se generalizou com a política do Direito afirmado pela Declaração Universal, foram as fontes materiais de dois Tribunais Internacionais Penais *ad hoc*; o da ex-lugoslávia, que data de 1993 e o de Ruanda, que data de 1994.[46]

Estes dois tribunais foram criados com base no Capítulo VII da Carta da ONU, pois o Conselho de Segurança entendeu que as violações maciças dos direitos humanos que estavam ocorrendo na ex-lugoslávia e em Ruanda, pelos seus efeitos mais abrangentes, representavam uma ameaça à paz e à segurança internacional, e à justicialização penal a ser por eles instaurada seria uma contribuição à restauração das condições de paz. Neste sentido reafirmou-se o vínculo entre a paz no mundo e o reconhecimento dos direitos iguais a todos os membros da família humana asseverado no primeiro considerando da Declaração Universal.

Estes dois tribunais *ad hoc* são os antecedentes do Tribunal Penal Internacional criado pelo Estatuto de Roma, aprovado em 17/7/1998,

que entrou em vigor em 1/7/2002. A criação do Tribunal Penal Internacional superou a seletividade política inerente aos tribunais *ad hoc* e a sua jurisdição é adicional e complementar à do Estado, ficando, pois, condicionado à incapacidade ou omissão do sistema jurídico interno. Por força do art. 5º do Estatuto de Roma, os crimes de competência do Tribunal são: crime de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.[47]

Como se vê, a construção do interior do templo dos direitos humanos advogada por Cassin teve curso, no correr dos anos, com base na inspiração da *vis directiva* da Declaração Universal. Cabe, assim, concluir este texto com uma última indagação: qual é a solidez deste edifício?

DIREITOS PARA A HISTÓRIA

A relação entre o **dever ser** das normas e o **ser** da realidade na qual incidem é sempre problemática, e mais ainda no sistema internacional, no qual o Poder, que torna o Direito realizável, está distribuído individual e desigualmente entre os seus protagonistas. No campo dos direitos humanos estas dificuldades se agudizam, pois se trata de um tema que naturalmente esbarra nas tradicionais suscetibilidades das soberanias ao representar uma intrusiva ação no campo dos valores, ou seja, sobre as formas internas de conceber e organizar a vida coletiva.

É por conta da complexidade destes desafios que se pode dizer que são três as modalidades por meio das quais se estruturou o como enfrentar a resistência que a realidade internacional coloca para a afirmação planetária dos direitos humanos: **promoção**, **controle** e **garantia**.[48]

A promoção busca irradiar, para consolidar, o valor dos direitos humanos, por meio da difusão do seu conhecimento e da ação pedagógica da instrução, contemplada no art. 26 – 2 da Declaração Universal. A política da cultura dos direitos humanos se vê reforçada com o estabelecimento de padrões (*standard setting*) produto dos inúmeros instrumentos legais acima discutidos, sejam os de proteção geral, sejam os de proteção particularizada. Com efeito, além dos compromissos jurídicos neles contemplados são parte da política da cultura dos direitos humanos, pois ampliam a compreensão dos direitos e liberdades, o que é importante para o seu pleno cumprimento, como

observa o último considerando do Preâmbulo da Declaração Universal.

O controle, por sua vez, monitora o cumprimento, pelos Estados, dos compromissos por eles assumidos no campo dos direitos humanos. Uma vertente deste monitoramento passa por relatórios independentes, comunicações interestatais e também por petições individuais no âmbito dos Comitês de Peritos previstos nos grandes tratados de direitos humanos inspirados, como foi visto, pela política de Direito instaurada pela Declaração Universal. Os Comitês de Peritos, como órgãos de monitoramento, atuam na condição de terceiros independentes em prol do *jus cosmopoliticum* dos direitos humanos e exercem funções quase judiciais, em especial quando têm competência para examinar petições individuais. Outra vertente do monitoramento passa pela ação das organizações não governamentais dedicadas aos direitos humanos que se multiplicaram e cresceram de importância nas últimas décadas. São uma expressão da política de cultura dos direitos humanos que a Declaração Universal contribuiu para adensar. Além da promoção, ONGs como a Anistia Internacional ou a Human Rights Watch têm um papel no monitoramento em função dos relatórios sobre a situação dos direitos humanos em distintos países, que preparam e divulgam com regularidade. Na estruturação da agenda internacional, estas ONGs assinalam o papel que hoje tem na vida mundial, no campo dos valores, uma sociedade civil transnacionalmente organizada. Com efeito, a diplomacia dos Estados não pode, na conectividade do mundo contemporâneo, ignorar o peso da opinião pública.

Na promoção e no controle opera a *vis directiva* da influência que atua por meio da dissuasão, do desencorajamento e do condicionamento. Promoção e controle reforçam uma das funções que desempenha o Direito Internacional Público, que é o de informar aos protagonistas da vida internacional qual é o padrão juridicamente aceitável de conduta.

A garantia, em sentido estrito, é a que provém de uma autêntica tutela jurisdicional. Esta repara ou sanciona judicialmente as lesões de direitos humanos. A justicialização dos direitos humanos vem percorrendo um caminho de afirmação no plano regional – na Europa e nas Américas. No plano mundial, tem encontrado um espaço no campo penal com os dois tribunais *ad hoc,* e subsequentemente no Tribunal Penal Internacional, que foram acima discutidos e que respondem às fontes materiais que guardam estreita semelhança com as que levaram à Declaração Universal.

Como se vê, é expressiva a edificação dos andaimes e alicerces do templo dos Direitos Humanos. Prevalecem, no entanto, apesar do progresso verificado, significativas resistências ao processo de plena afirmação dos direitos humanos no plano internacional. Não se trata, em síntese, de um processo linear. Está sujeito a descontinuidades. Requer tempos longos. Enfrenta as seletividades políticas dos interesses da "razão de Estado", interesses que são discricionários na avaliação e no peso atribuído ao descumprimento de normas por distintos países. Daí problemas que, no correr dos anos, surgiram no funcionamento da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Estes problemas levaram à proposta institucional formulada por Kofi Annan, como secretário-geral da ONU em 2005, de substituição da Comissão por um Conselho de Direitos Humanos. Neste contexto das dificuldades, cabe observar que, apesar das mudanças institucionais, o novo Conselho, como foro diplomático, continua enfrentando problemas semelhantes aos da Comissão, no trato das seletividades.

Nos 60 anos da Declaração Universal, a multiplicação das tensões internacionais (de hegemonia e de equilíbrios regionais); a dinâmica da interação entre as forças centrípetas da globalização e as forças centrífugas dos particularismos, os unilateralismos, os fundamentalismos, a fragmentação do Direito internacional Público – para elencar alguns ingredientes identificadores da primeira década do século XXI – contribuem para fazer do valor da dignidade humana o fruto de um consenso internacional frágil. Este consenso frágil é a expressão do que o filósofo norte-americano Walzer qualificaria de uma *thin morality* (moralidade tênue),[49]que requer adensamento axiológico e jurídico. Nesta tarefa de adensamento pode servir de inspiração um conceito de Guicciardini, o humanista contemporâneo de Maquiavel, politicamente mais bem sucedido que ele – "entre os homens normalmente a esperança pode mais que o medo".[50]

NOTAS

[*] N.E.: Sobre esse assunto, ver "Segunda Guerra Mundial" em *História das guerras* (São Paulo: Contexto, 2006)
[1] Bobbio, 2004, p. 114.
[2] Kant, 1986, p. 77
[3] Cf. Kant, 1985, p. 47, 50, 54, 56 e passim.
[4] Kant, 1985, pp. 37-42.
[5] Arendt, 1989, pp. 300-36.
[6] Lochak, 2005, p. 34
[7] Bobbio, 2002, pp. 182-3.
[8] Cf. Lafer, 1988.

[9] Burgenthal, Shelton, Stewart, 2002, p. 28.
[10] Carrillo Salcedo, 2004, p. 34; Casesse, 2005, p. 29; Humphrey, 1989, p. 61.
[11] Cf. Carta da ONU, art. 1º, 3 e 4.
[12] The United Nations and Human Rights – 1945-1995, 1995, p. 24; Trindade, 1999, pp. 15-8.
[13] Sandroni e Sandroni, 1998, p. 474; Glendon, 2001, p. 226.
[14] Mac Gregor Burns, Dunn, 2001, pp. 504-32.
[15] Glendon, 2001, p. XX, 206.
[16] Humphrey, 1989, pp. 147-9.
[17] Glendon, p. 66.
[18] Cf. Agi, 1998, p. 212 e passim, Glendon, 2001, p. XX.
[19] Glendon, 2001, p. XX, 44, 126-127, 132-134.
[20] Idem, pp. 129-71.
[21] Idem, pp. 164-5.
[22] Idem, p. 230.
[23] Idem, pp. 75-7 e passim.
[24] Trindade, 1984, p. 231.
[25] Cassin, 1951, pp. 241-242, Agi, 1998, p. 222, 233-235, Casesse, 2005, pp. 21-24.
[26] Verdoodt, 1964, p. 313, 317-319, 272-274; Agi, 1998, p. 270; Bettati e Duhamel, 1998, pp. 24-29.
[27] Trindade, 1984, pp. 231-232.
[28] Bobbio, 2003, pp. 93-108.
[29] Aron, 1981, pp. 413-44; Aron, 2002, p. 701-2.
[30] Lochak, 2005, p. 116.
[31] Tocqueville, 1986, p. 656.
[32] Cassin, 1951, pp. 281-2.
[33] Verdoodt, 1964, p. 110; Agi, 1998, p. 242.
[34] Idem, pp. 156-61; Agi, 1998, pp. 250-1.
[35] Cf. Verdoodt, 1964, pp. 143-56; Agi, 1998, pp. 246-9; Bruno Genevois 1998, p. 82-4 e Danièle Lochak, 1998, pp. 88-90.
[36] Cassin, 1951, pp. 282-3.
[37] Bettati e Duhamel, 1998, pp. 26-7.
[38] Agi, 1980, p. 344.
[39] Cassin, 1951, pp. 277-9; Agi, 1998, pp. 219-67.
[40] Carrillo Salcedo, 2004, p. 55.
[41] Cf. Cassin, 1951, p. 279.
[42] Cf. Carillo Salcedo, 2004, pp. 68-71; Burgenthal, Shelton, Stewart, 2002, pp. 39-43.
[43] Lindgren Alves, 2005, pp. 24-25; Lindgren Alves, 1994, passim.
[44] Trindade, 1991, p. 69; Trindade, 1999, pp. 18-51.
[45] Bobbio, 2004, pp. 78-9.
[46] Casesse, 2003, p. 727.
[47] Cf. Piovesan, 2006, pp. 33-51
[48] Cf. Bobbio, 2004, pp. 58-60.
[49] Walzer, 1994.
[50] Guicciardini, 1977, p. 126.

BIBLIOGRAFIA

AGI, Marc. *De l'idée d'universalité comme fondatrice du concept des Droits de l'Homme d'aprés la vie et l'oeuvre de René Cassin*. Antibes: Alp'Azur, 1980.

_____. *René Cassin – Prix Nobel de la Paix – 1887-1976 – Père de la Déclaration universelle des droits de l'homme*. Mesnil-sur-l'Estrée: Perrin, 1998.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARON, Raymond. *Introduction à la philosophie de l'histoire – essai sur les limites de l'objectivité historique*. Ed. aumentada, Paris: Gallimard, 1981.

_____. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília/São Paulo; Ed. da Universidade de Brasília, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BOBBIO, Norberto. *Elogio da serenidade e outros escritos morais*. São Paulo: Unesp, 2002.

_____. *O problema da guerra e as vias da Paz*. São Paulo: Unesp, 2003.

_____. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2004.

BETTATI, Mario; DUHAMEL, Olivier. In: BETTATI, Mario; DUHAMEL, Olivier; GREILSAMER, Laurent. *La Déclaration universelle des droits de l'homme – Textes rassemblés.* Paris; Gallimard, 1998, pp. 24-9.

BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; STEWART. P. David. *International Human Rights*. St. Paul, MN, West, 2002.

BURNS, James MacGregor & DUNN, Susan. *The Three Roosevelts*. New York: Grove Press, 2001.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. *Soberanía de los estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*. Madrid: Tecnos, 2001.

CASESSE, Antonio. International Criminal Law. In: EVANS, Malcolm D. (ed.). *International Law*. Oxford University Press, 2003, pp. 720-56.

_____. *I Diritti umani oggi*. Roma-Bari: Laterza, 2005.

CASSIN, René. La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme. *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International* – tome 79, II, 1951, pp. 239-367.

GENEVOIS, Bruno. In: BETTATI, Mario; DUHAMEL, Olivier; GREILSAMER, Laurent. *La Déclaration universelle des droits de l'homme – Textes rassemblés.* Paris, Gallimard, 1998, pp. 82-4.

GLENDON, Mary Ann. *A World Made New – Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Random House, 2001.

GUICCIARDINI, Francesco. *Ricordi*. Milano: Rizzoli, 1977.

HUMPHREY, John. *No distant millennium: The International Law of Human Rights*. Paris: Unesco, 1989.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edição 70, 1986.

_____. *Per la Pace Perpetua e altri scritti*, a cura di Nicolao Merker. Roma: Riuniti, 1985.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.

LINDGREN ALVES, J. A. *Os Direitos Humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 1994.

_____. *Os Direitos Humanos na pós-modernidade*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

LOCHAK, Danièle. In: BETTATI, Mario; DUHAMEL, Olivier; GREILSAMER, Laurent. *La Déclaration universelle des droits de l'homme – Textes rassemblés.* Paris, Gallimard, 1998, pp. 88-90.

_____. *Les droits de l'homme*. Paris: La Découverte, 2005.

PIOVESAN, Flavia. *Direitos Humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANDRONI, Cícero; SANDRONI, Laura A. de A. *Austregésilo de Athayde: o século de um liberal*. Rio de Janeiro: Agir, 1998.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la Démocracie en Amérique, Souvenirs, L'Ancien Régime et la Révolution*. Paris: Laffont, 1986.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Repertório da prática brasileira do Direito Internacional Público* (período 1941-1960). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1984.

_____. *A Proteção internacional dos Direitos Humanos*: fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. O Legado da Declaração Universal e o Futuro da Proteção Internacional dos Direitos Humanos. In: AMARAL JR., Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (orgs.). *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp, 1999, pp. 13-51.

UNITED NATIONS. *The United Nations and Human Rights – 1945-1995*. New York: United Nations, 1995.

VERDOODT, Albert. *Naissance et Signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*. Louvain/ Paris: Nauwelaerts, 1984.

WALZER, Michael. *Thick and Thin – Moral Argument at Home and Abroad*. Notre Dame, London: University of Notre Dame Press, 1994.

CARTA DA OEA (1948)

Mônica Herz

Em 30 de abril de 1948, em Bogotá, Colômbia, era fundada a Organização dos Estados Americanos (OEA) da qual faziam parte 21 países que adotaram então a sua Carta.[1]Os ministros das Relações Exteriores, representando seus países, assinaram-na e proclamaram sua intenção de promover a paz no continente.

No dia 9 de maio de 1948, o mais popular candidato às eleições colombianas, Jorge Eliecer Gaitan, foi assassinado por opositores políticos e, logo depois, Bogotá explodiu em violência. Bondes foram queimados, lojas saqueadas, uma central de polícia foi invadida e as armas distribuídas entre a multidão enfurecida. Iniciavam-se dez anos de convulsões que matariam mais de 200 mil colombianos.

As chamas em Bogotá como que simbolizavam as estruturas profundas da violência nas sociedades desta parte do mundo, evidenciando a distância entre a diplomacia interestatal, lapidada nas capitais europeias, e a realidade social e política marcada pela exclusão, por instituições frágeis e pela prática corriqueira da força bruta.

A Segunda Grande Guerra terminara há apenas três anos, organizava-se a primeira operação de paz no Oriente Médio,[2] o Plano Marshall garantia a reconstrução da Europa, a Guerra Fria adquiria os contornos que marcariam as relações internacionais até o final da década de 1980. Era necessário adaptar o sistema interamericano à nova realidade internacional e, em particular, à estrutura institucional e jurídica criada pela constituição da ONU. A produção da Carta da OEA deve ser compreendida nesse contexto. O documento constitui parte importante da base normativa para as relações entre os Estados do continente americano, juntamente com um conjunto de tratados e resoluções da assembleia Geral da OEA. Além disso, a compreensão da história e do papel da OEA é fundamental para entendermos a inserção do Brasil e das Américas no sistema internacional.

Dentre todas as organizações regionais de caráter multidimensional

que hoje compõem o quadro de instituições multilaterais, a OEA é a mais antiga.

Ao longo da segunda metade do século XX, as organizações e as cooperações regionais foram se tornando parte importante da arquitetura do sistema internacional. Após o final da Guerra Fria, o debate sobre o regionalismo e as organizações regionais adquiriu nova relevância no contexto de discussões amplas sobre as transformações do sistema internacional. Crescentemente, organizações regionais assumiram um papel relevante na administração da segurança internacional, ou seja, na negociação de disputas territoriais, na resolução de conflitos intraestatais, na produção de operações de paz, na criação de normas, regras e procedimentos regionais em cooperação com a ONU.

ORIGENS POLÍTICAS E INTELECTUAIS

A Carta da OEA é resultado do encontro de processos de caráter mais universal, como o desenvolvimento do moderno sistema de Estados, e de trajetórias mais específicas, ligadas à história das Américas.

As relações entre Estados, desde os primórdios da modernidade, que viria consolidar um sistema de Estados soberanos, são caracterizadas por situações de conflito e de cooperação. Essas relações foram sendo conformadas por um conjunto de normas, regras e procedimentos relativos a questões diplomáticas gerais até questões bastante específicas sobre esferas funcionais, como as que envolvem, por exemplo, a aviação civil ou o controle de doenças contagiosas.

Diversos marcos históricos e jurídicos permitiram a constituição de instituições que procuram regular essas relações. Assim, nos referimos primeiramente ao Sistema de Westfália, em alusão aos tratados que deram fim às hostilidades da Guerra dos Trinta Anos, quando a ideia de autonomia das unidades estatais desenvolveu raízes na Europa Ocidental para depois se expandir pelo planeta (veja o capítulo “Paz de Westfália (1648)”). Ao longo do século XIX, foi se constituindo a prática de formar organizações internacionais com aparatos burocráticos, cartas constitutivas e procedimentos decisórios específicos. Durante a segunda metade do século XX, as organizações regionais passaram a marcar presença no cenário internacional.[3]

Podemos dizer que a OEA é resultado deste longo processo histórico de interação entre Estados. Ela é, também, resultado de um caminho

complexo de construção de vínculos entre os países do Ocidente que passaram lentamente, ao longo dos séculos XIX e XX, a pautar-se por normas de não intervenção, manutenção da integridade territorial e busca de resoluções pacíficas para disputas internacionais.

Desde os anos 1820, o movimento hispano-americano, liderado então por Simón Bolívar, buscou criar uma confederação para proteger os países recém-independentes de intervenções europeias. Já nessa época, o problema da fragilidade da soberania de países claramente periféricos do ponto de vista da distribuição de poder no sistema internacional se colocava. Em 1826, Simón Bolívar convocou a primeira das três conferências pan-americanas. Seu objetivo era estabelecer uma União dos Países da América Espanhola para promover a prosperidade e a defesa comum dos Estados da região. México, Grã-Colômbia (Colômbia, Venezuela e Equador), Peru e a Federação Centro-Americana (federação republicana que, entre 1823 e 1840, incluía El Salvador, Honduras, Nicarágua, Costa Rica e Guatemala) estiveram presentes nessa primeira conferência, conhecida como Congresso do Panamá. Os Estados Unidos e o Brasil não participaram do evento circunscrito às nações hispano-americanas.

Durante esse encontro, foram assinados tratados relativos à disposição para a cooperação em questões econômicas e no campo da segurança. Os delegados concordaram em defender a independência e a soberania dos países membros contra toda dominação estrangeira, iniciando o processo de construção de normas compartilhadas pelos países americanos. Durante as décadas seguintes, outras reuniões ocorreram, diversos tratados foram negociados e as ideias de solidariedade continental, resolução pacífica de conflitos e políticas de não intervenção adquiriram raízes na cultura internacional da região.

Em 1868, uma das mais importantes doutrinas do Direito Internacional foi gerada no contexto do processo de afirmação da soberania dos Estados americanos e ficou conhecida como Doutrina Calvo. Carlos Calvo, um diplomata argentino, argumentou em seu livro *Direito Internacional da Europa e da América em teoria e prática* que as nações não tinham o direito de usar a força contra outras para obter o pagamento de dívidas. Sua doutrina afirmava os princípios da imunidade soberana em face de intervenções e a igualdade entre os Estados em termos de direitos.

Em 1902, a chamada Doutrina Drago caminhou na mesma direção, afirmando que a dívida pública não pode gerar uma intervenção armada

ou a ocupação de territórios americanos. O ministro das Relações Exteriores da Argentina, Luis Maria Drago, invocou esse princípio ao pedir que os Estados Unidos evitassem a intervenção armada de Grã-Bretanha, Alemanha e Itália contra a Venezuela por conta de suas dívidas para com essas potências europeias. Uma versão modificada dessa doutrina foi aprovada em Haia, em 1907, traduzindo mais uma importante contribuição latino-americana ao Direito Internacional em seu papel de protetor de Estados soberanos, em especial os com poucos recursos militares.

O envolvimento dos Estados Unidos, a partir do final do século XIX, mudaria o escopo e a natureza do sistema interamericano. Depois da Guerra Civil Americana (1861-65), os Estados Unidos, na medida em que se tornavam uma potência mundial, alimentaram um interesse maior nas relações econômicas com os países latino-americanos. Nesse momento observa-se uma mudança de foco: da cooperação e integração hispano-americana para um movimento pan-americano de aproximação.

O jogo entre as potências imperialistas modificava-se com a transição da hegemonia mundial britânica para a hegemonia mundial norte-americana, que se consolidaria justamente no período de formação da OEA. A disputa entre Grã-Bretanha e Estados Unidos por influência na América Latina expressou-se em diversos episódios marcantes, entre eles o conflito fronteiriço entre Venezuela e Guiana Britânica (1895-1896).

Além disso, os Estados Unidos iniciaram uma série de intervenções armadas na América Latina. A América Central e o Caribe sofreriam, entre o final do século XIX e a década de 1930, mais de 30 intervenções norte-americanas.

Em 1889, foi convocada em Washington a primeira Conferência Interamericana. Participaram desse evento 19 países latino-americanos, incluindo Argentina, Brasil e México. Os delegados criaram a União Internacional das Repúblicas Americanas com o propósito de coletar e divulgar informações comerciais entre os Estados-membros. Fundaram também o Bureau Comercial das Repúblicas Americanas. Durante a quarta Conferência Interamericana, realizada em 1910 em Buenos Aires, o Bureau Comercial passou a ser designado União Pan-Americana.[4]

Durante a década de 1930, sob a liderança do presidente Franklin D. Roosevelt, os Estados Unidos optaram por mudar significativamente sua política para a América Latina. A "Política da Boa Vizinhança", que passou a ser adotada, pregava a não intervenção militar e a cooperação entre os países.

Durante a VII Conferência Interamericana, reunida em Montevidéu em 1933, foi assinado o Pacto de Não Intervenção e Inviolabilidade de Territórios (Convenção dos Direitos e Deveres dos Estados), traduzindo a mudança em curso. Somente, então, o governo norte-americano concordou em ampliar a agenda das Conferências Interamericanas para incluir assuntos políticos e de segurança, permitindo que disputas entre Estados fossem tratadas como problema coletivo. A partir disso incorporou-se às instituições das Américas a ideia de resolução pacífica de disputas e mecanismos de consulta passaram a ser implementados.

A Segunda Guerra Mundial foi um importante marco na afirmação da hegemonia dos Estados Unidos no continente americano. A disputa entre países europeus e os Estados Unidos estaria, a partir de então, definitivamente resolvida. A tentativa alemã de articular esferas de influência na região havia sido a última expressão dessa disputa. A nova configuração internacional negociada nas conferências das potências vencedoras não deixava dúvidas sobre o peso da influência norte-americana na região.

Os Estados Unidos haviam conseguido unificar a maior parte dos países do continente em torno de sua posição diante do conflito. Na nova realidade da Guerra Fria (veja o capítulo "Conferências de Yalta e Potsdam (1945)"), era possível, então, remodelar as instituições interamericanas.

Em 1945, durante a Conferência Interamericana sobre Guerra e Paz, realizada na Cidade do México, foi assinado o Tratado de Chapultepec, que estabelece um mecanismo de resposta coletiva às agressões contra os países americanos. Dois anos depois, um arranjo permanente nesse sentido foi produzido – o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca ou Tratado do Rio de Janeiro (Tiar). O Tiar prevê a mútua defesa e define um ataque contra um Estado como um ataque contra todos. Assim, o conceito de segurança coletiva é introduzido na região. O artigo 6 do tratado estabelece que um órgão de consulta deverá se reunir em caso de agressão contra um Estado soberano e procurar uma resolução pacífica para a disputa. Ele tem autoridade para exigir que os Estados em contencioso suspendam as hostilidades e restaurem o

status quo ante bellum (realidade anterior ao conflito armado) (artigo 7). As decisões são aprovadas por maioria de dois terços, não há sistema de veto e todos os Estados devem respeitar as resoluções relativas a sanções.

Finalmente, durante a nona Conferência Interamericana, realizada entre março e maio de 1948, a OEA tornou-se a primeira dentre uma série de organizações regionais que ao longo das décadas seguintes permitiriam a realização dos princípios presentes no capítulo VIII da Carta da ONU: a complementaridade entre as organizações regionais e a ONU e a subordinação destas, em última instância, às decisões do Conselho de Segurança da ONU. A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e o Pacto de Bogotá foram assinados na mesma ocasião. Em dezembro do mesmo ano, um conflito entre Costa Rica e Nicarágua fez com que pela primeira vez a OEA e o TIAR fossem chamados a lidar com ameaças à
segurança na região.

O TEMA DA SEGURANÇA COLETIVA

Nos anos que se seguiram à assinatura da Carta da OEA, o sistema bipolar da Guerra Fria se consolidou e a organização fez parte do aparato institucional do bloco capitalista, estando associada ao TIAR, um dos muitos acordos de defesa militar criados no contexto do confronto, e permitindo a legitimação de uma série de medidas destinadas a limitar a influência de movimentos enquadrados como uma ameaça à estabilidade do bloco capitalista ou simplesmente articulados ao bloco comunista. A Guerra Fria alterou a lógica das relações interamericanas, tornando a dimensão da segurança uma prioridade dos Estados Unidos.

Em meados dos anos 1950, a inserção das relações interamericanas na lógica da Guerra Fria já era clara e visível. A doutrina da não intervenção afirmada nos anos 1930 seria revista e, tendo como suporte a Carta da OEA e o TIAR, diversos governos dos Estados Unidos buscaram legitimar suas intervenções pela via multilateral. A intervenção dos norte-americanos contra o governo de Jacobo Arbenz Guzman, na Guatemala em 1954, foi a primeira operação desse tipo. O caso chegou a ser levado à OEA, mas o governo norte-americano não obteve o apoio necessário para legitimar sua ação. Por outro lado, a Declaração de San Jose, produzida durante a sétima Reunião de

Ministros das Relações Exteriores em agosto de 1960, explicitamente faz referência ao discurso da Guerra Fria, mencionando o perigo da intervenção sino-soviética e do totalitarismo no continente americano.

A Revolução Cubana representou o mais importante desafio à hegemonia norte-americana no continente, seja pela natureza das transformações sociais implementadas, seja pela aproximação política do governo cubano com a União Soviética. Depois da frustrada invasão de Cuba orquestrada pelos Estados Unidos em 1961, Washington passou a utilizar a OEA, entre outros mecanismos, para lidar com o caso cubano. Em janeiro de 1962, Cuba foi suspensa da OEA por decisão da oitava Reunião de Consulta realizada em Punta Del Este, Uruguai. A resolução é um marco na história da OEA, pois estabelece em seu texto uma incompatibilidade entre o sistema interamericano e o comunismo. A OEA havia definitiva e explicitamente se incorporado ao bloco capitalista, liderado pelos Estados Unidos.

Durante a Crise dos Mísseis, em 1962, quando a instalação de mísseis de médio alcance em Cuba pela União Soviética gerou uma das mais graves crises da Guerra Fria, o Conselho foi convocado, atuando como órgão de consulta do Tiar para decidir sobre a "quarentena" de Cuba. Tratava-se um bloqueio sem o uso da palavra, já que o caso não seria levado ao Conselho de Segurança da ONU, no qual o veto soviético inevitavelmente ocorreria. (Apenas na década de 1970 ocorreria uma parcial reversão das relações entre Cuba e a OEA, quando uma resolução de 1975 permitiu a cada país da região optar ou não pela restauração de relações normais com o país. Embora o tema da reintegração tenha voltado à pauta da organização diversas vezes, Cuba permanece suspensa.)

Em 1965, o governo dos Estados Unidos optou por intervir na crise política que ocorria na Republica Dominicana. Sua estratégia era apoiar as forças anticonstitucionalistas, que buscavam evitar a volta ao poder de Juan Bosch, presidente eleito dois anos antes e destituído por um golpe de Estado. O quadro de referência dessa postura era o ambiente de Guerra Fria, e julgava-se então que uma "nova Cuba" estava em gestação. Após invadir o país, o governo de Lyndon Johnson procurou legitimar sua política através da OEA, dessa vez tendo sucesso. Foi formada a Força de Paz Interamericana para a qual sete países da região, incluindo o Brasil, enviaram pequenos contingentes de soldados. O evento acabou por atingir de forma dramática a legitimidade da OEA como organização de segurança coletiva na América Latina. Para

grande parte das sociedades latino-americanas, a organização se convertera, em definitivo, num instrumento da política externa de Washington.

A CARTA EM TRANSFORMAÇÃO

Os documentos fundadores de organizações internacionais podem ser emendados a partir de procedimentos estabelecidos no momento de sua criação. No caso da OEA, a Carta pode ser reformada quando dois terços dos Estados-membros ratificam a nova versão do documento. Ocorreram até hoje quatro reformas da Carta da OEA, ao sabor das transformações históricas das políticas regionais e internacionais.

Nos anos 1960, iniciaram-se as negociações para a primeira reforma da Carta da OEA que culminaram com a assinatura do Protocolo de Buenos Aires, em 1967, na terceira Conferência Interamericana Extraordinária. Em 1970, a emenda tornou-se efetiva propiciando algumas mudanças na estrutura da organização e levando a uma maior ênfase em questões de desenvolvimento econômico. Os países latino-americanos, particularmente, visavam criar mecanismos para facilitar seu desenvolvimento econômico. A Agenda Norte-Sul, ou seja, o debate internacional sobre as disparidades de desenvolvimento entre países do Norte e Sul e sobre as normas internacionais que garantiam a reprodução dessa realidade, chegava finalmente à OEA. O Conselho Econômico e Social foi criado nesta ocasião.

O Protocolo de Cartagena das Índias, o segundo documento de reforma da Carta, assinado em 5 de dezembro de 1985, no décimo quarto Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral, passou a vigorar apenas a partir de 1988. A competência do Conselho Permanente e a do secretário-geral foram ampliadas. O secretário-geral, a partir de então, pôde levar à atenção da Assembleia ou do Conselho assuntos que afetassem a paz, a segurança ou o desenvolvimento. Por outro lado, o Comitê Interamericano para a Resolução Pacífica de Controvérsias foi eliminado.

O Protocolo de Washington, assinado em 14 de dezembro de 1992, no décimo sexto Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral, entrou em vigor em 1997. Essa reforma faz parte do processo de construção do regime de proteção à democracia nas Américas, que será discutido mais adiante.

Finalmente, o Protocolo de Manágua em 1993, assinado em 10 de junho de 1993, no décimo nono Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral, entrou em vigor em 1996. A estrutura da organização foi mais uma vez modificada visando produção de políticas de apoio ao desenvolvimento. O Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral foi criado, substituindo os antigos Conselhos Interamericanos Econômico e Social e o Conselho de Educação, Ciência e Cultura.

O FUNCIONAMENTO DA OEA

A OEA é uma organização intergovernamental, ou seja, seus membros são Estados soberanos, e ela faz parte do sistema da ONU. Todos os Estados soberanos das Américas podem ser membros da OEA de acordo com a Carta, e todos escolheram sê-lo ao longo dos anos, em um momento ou outro. Porém, nem todos os países soberanos das Américas participam das atividades da OEA. Cuba, como vimos, foi suspensa por uma resolução da Oitava Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores em 1962, no contexto do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. De fato, a Carta não prevê que Estados-membros sejam expulsos da organização, mas que eles podem ser convidados a se retirar caso um "governo democraticamente constituído seja deposto pela força" (artigo 9).

Os objetivos da organização estão sumariados no artigo 2:

- Garantir a paz e a segurança continentais;
- Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não intervenção;
- Prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre seus membros;
- Organizar a ação solidária destes em caso de agressão;
- Procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surgirem entre os Estados-membros;
- Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural;
- Erradicar a pobreza crítica, que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos;
- Alcançar uma efetiva limitação de armamentos convencionais que permita dedicar a maior soma de recursos ao desenvolvimento

econômico-social dos Estados-membros.

Estabeleceu-se assim que a OEA é uma organização multidimensional, que visa lidar com questões da esfera da segurança, da economia, da sociedade e da cultura.

A tradição não intervencionista, bastante enraizada na cultura internacional latino-americana, ganha expressão na defesa da ordem legal. Ela resulta de uma preocupação com a possibilidade de intervenções por parte de potências europeias ou por parte dos Estados Unidos, uma inquietação dos países latino-americanos desde os processos de independência. Ademais, a dificuldade de controle dos governos sobre os territórios nacionais e a disparidade de poder entre os Estados Unidos e os demais países das Américas estimula a lógica não intervencionista e legalista. Essa tradição motivou os países latino-americanos a postularem instituições regionais que estivessem firmemente ancoradas nos princípios da soberania e não intervenção e, com essa base, a OEA tem como uma de suas normas a busca do consenso nos processos decisórios. Esse princípio é o que melhor preserva a soberania dos Estados na medida em que impede que um Estado esteja sujeito a uma decisão coletiva com a qual seus representantes discordem. Evidentemente, esse é um mecanismo que muito frequentemente congela o processo decisório.

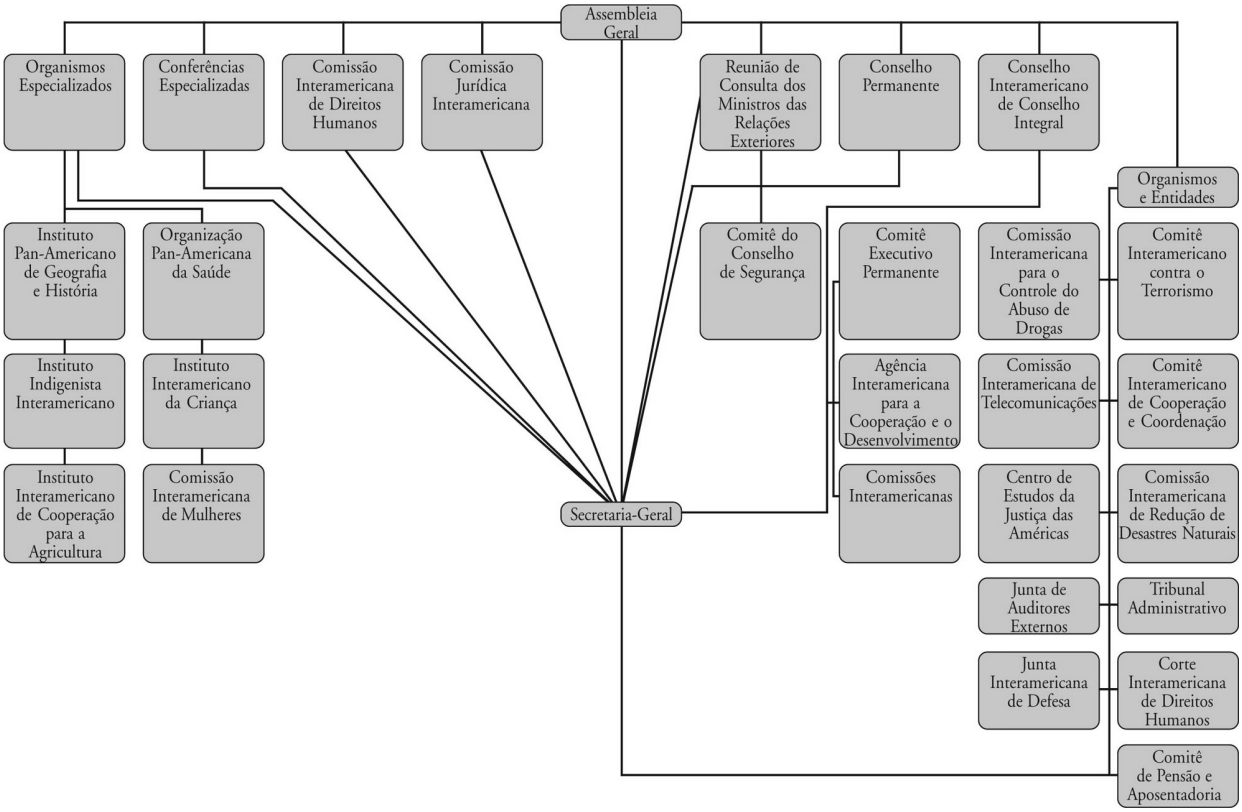
Na OEA, todos os países membros têm direito a um voto de peso equivalente aos demais (não existe um sistema de votação que diferencie os países, como é o caso no Conselho de Segurança da ONU). Como já foi dito, também não há sistema de veto. A estrutura organizacional pode ser observada no diagrama seguinte, produzido pela própria OEA.

O órgão supremo da OEA, que se reúne anualmente, é a Assembleia Geral. Esse órgão toma decisões sobre as políticas da organização, as funções e estruturas de diferentes órgãos e aprova o orçamento. A Assembleia é o órgão em que ganha expressão a ideia de que cada Estado soberano tem representação na organização e os direitos de todos os Estados são equivalentes. Cada país tem direito a um voto e as decisões são tomadas por maioria absoluta ou maioria de dois terços, em alguns casos. A Assembleia substituiu as Conferências Interamericanas. Embora a sede da OEA seja em Washington, a Assembleia se reúne em um lugar diferente a cada ano. Ela também pode ser convocada em caráter excepcional para lidar com questões específicas. As resoluções da Assembleia têm caráter recomendatório, e

não obrigatório.

A Reunião de Ministros das Relações Exteriores pode ser convocada por qualquer Estado-membro e a agenda da reunião é preparada pelo Conselho. Essa é também a instância que aciona o mecanismo de segurança coletiva. Uma Comissão Consultiva de Defesa formada por autoridades militares aconselha o órgão de consulta a respeito dos problemas de colaboração militar.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA OEA.



O Conselho Permanente pode servir como órgão de consulta antes da convocação da Reunião de Ministros. Quando a negociação ou mediação de conflitos se faz necessária, o Conselho pode exercer essa atividade. De uma forma geral, esse órgão garante a manutenção de uma representação contínua dos países na OEA e fiscaliza a realização das atividades de outros órgãos. As decisões são tomadas pelo voto afirmativo de dois terços do Conselho, embora exceções sejam possíveis.

O Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, segundo o artigo 94 da Carta,

> tem como finalidade promover a cooperação entre os Estados americanos, com o

> propósito de obter seu desenvolvimento integral e, em particular, de contribuir para a eliminação da pobreza crítica, segundo as normas da Carta, principalmente as consignadas no Capítulo VII no que se refere aos campos econômico, social, educacional, cultural, e científico e tecnológico.

A coordenação dos projetos aprovados é confiada à Secretaria Executiva de Desenvolvimento Integral, que cuida das áreas social, econômica e cultural. A Secretaria está organizada em seis departamentos, que, por sua vez, têm atribuições específicas e variadas, expressando a relevância dada a temas ligados ao desenvolvimento na última versão da Carta da OEA.

Segundo o artigo 99 da Carta, a Comissão Jurídica Interamericana deve servir de corpo consultivo da Organização em assuntos jurídicos; promover o desenvolvimento progressivo e a codificação do direito internacional; e estudar os problemas jurídicos referentes à integração dos países em desenvolvimento do continente, bem como a possibilidade de uniformizar suas legislações no que parecer conveniente.

A Comissão é composta de 11 juristas eleitos pela Assembleia Geral, devendo ser respeitada a lógica da distribuição regional equitativa e da não repetição da representação de cada país por mais de um jurista. Sua sede fica no Rio de Janeiro.

O sistema interamericano de proteção de direitos humanos está previsto no artigo 106 da Carta da OEA. Este é formado por dois órgãos principais – a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Compõem o sistema, ainda, a Comissão Interamericana de Mulheres, o Instituto Interamericano para Crianças, o Instituto Indigenista Interamericano e o Instituto Interamericano de Direitos Humanos. A Comissão foi criada em 1953 e entrou em funcionamento em 1960, sendo composta por sete juristas eleitos pela Assembleia Geral por um período de quatro anos. A Comissão elabora estudos e organiza conferências. É um órgão de consulta da OEA em matérias vinculadas aos direitos humanos, recebe denúncias de pessoas ou instituições e faz observações em Estados-membros da OEA. A Corte, estabelecida em 1979, aplica e interpreta a Convenção Americana de Direitos Humanos além de outros tratados. A Declaração Americana dos Direitos do Homem de 1948, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ou Pacto de San José, de 1968, a

Carta Democrática Americana e o Protocolo de San Salvador, de 1998, são os instrumentos jurídicos que permitem à OEA exercer sua função no campo dos direitos humanos.

A Secretaria Geral da OEA, sediada em Washington, é responsável pelo funcionamento permanente e pela memória da organização. O secretário-geral é eleito pela Assembleia Geral para um período de cinco anos e não pode ser reeleito mais de uma vez, nem pode suceder-lhe pessoa da mesma nacionalidade. O secretário Jose Miguel Insulza reestruturou o secretariado, que está agora organizado em quatro secretarias especializadas: Segurança Multidimensional, Questões Políticas, Desenvolvimento Integral e Questões Legais.

Podem ainda ser convocadas Conferências Especializadas destinadas a tratar de assuntos técnicos especiais ou a desenvolver aspectos específicos da cooperação entre os membros.

A OEA conta ainda com seis organismos especializados:

- Comissão Interamericana de Mulheres (CIM);
- Instituto Indigenista Interamericano (III);
- Instituto Interamericano da Criança (IIN);
- Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA);
- Instituto Pan-Americano de Geografia e História (PAIGH);
- Organização Pan-Americana da Saúde (PAHO).

Como já foi dito, um dos princípios que guiam as atividades da OEA é o da segurança coletiva. Segundo o artigo 27 da Carta:

> Toda agressão de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania, ou a independência política de um Estado americano, será considerada como um ato de agressão contra todos os demais Estados americanos.

O sistema de segurança coletiva é baseado na ideia da criação de um mecanismo internacional que conjuga compromissos de Estados nacionais para prevenir ou até suprimir a agressão de qualquer Estado contra qualquer outro Estado. Ao engendrar uma ameaça crível de que uma reação coletiva, através de boicotes, pressões econômicas e mesmo da intervenção militar, seria produzida em qualquer hipótese de agressão, o sistema deveria deter atores dispostos a iniciar uma empreitada militar. O sistema de segurança coletiva, portanto, modifica as normas de intervenção, subordinando a decisão do Estado de usar a força à autorização internacional, que um tratado multilateral delineará e uma organização internacional interpretará. O direito de autodefesa é permitido, mas as demais decisões sobre o uso da força passam a ser

subordinadas ao compromisso internacional.

Como no caso da ONU, a lógica da segurança coletiva é acompanhada de mecanismos de resolução de conflitos presentes no capítulo V. Diversos procedimentos são elencados: negociação, bons ofícios, mediação, investigação, conciliação, resolução judicial e arbitragem. Assim, no que se refere aos conflitos entre Estados, a ênfase da OEA é dada aos mecanismos pacíficos de solução de controvérsias.

Quando uma disputa ocorre entre membros da OEA, tanto a Carta quanto o Tratado do Rio de Janeiro podem ser acionados. Esses dois documentos são usados de forma complementar. O artigo 39 da Carta e o artigo 6 do Tratado estabelecem as condições para uma reunião de consulta. O Conselho reúne-se e determina se o requerimento feito é justificável e se o órgão de consulta deve ser convocado. Em caso positivo, pode ser convocada a Reunião de Ministros das Relações Exteriores ou o próprio Conselho pode funcionar como órgão de consulta. Frequentemente, uma comissão de investigação é formada e produz um relatório para o órgão de consulta que foi estabelecido. Finalmente, as resoluções são votadas. Diversas opções estão disponíveis para o órgão de consulta: sanções, o uso de força armada ou o envio de uma comissão de observação. Em qualquer momento, a organização pode considerar que a crise está resolvida ou pode escolher se retirar da discussão sobre o contencioso.

A CARTA DA OEA NO PÓS-GUERRA FRIA

A última década do século XX é considerada um marco na história das relações internacionais por uma série de motivos, sendo o mais óbvio o fim do conflito bipolar entre o bloco liderado pela União Soviética e o bloco liderado pelos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, é um momento de transformação da disciplina de relações internacionais que, desde a década de 1980, vinha enfrentado um debate conceitual e epistemológico relacionado à produção de conhecimento e à agenda de política internacional.

Esse debate foi marcado por temas como globalização, interdependência entre sociedades e diferentes dimensões da vida social, o papel de instituições multilaterais e das normas internacionais, e a necessidade de reformar as organizações internacionais. O lugar do regionalismo e das organizações regionais em particular faz parte desse

debate. Na América Latina, esse é um momento de vigência de regimes liberais-democráticos na maior parte dos países, em contraposição com o período anterior, quando diversos regimes ditatoriais e autoritários dominavam a região.

Por outro lado, a OEA havia se mostrado uma organização ineficaz nas décadas anteriores. Claramente tratava-se de uma organização que precisava ser reformada para que pudesse exercer um papel significativo. A incapacidade de resolver as crises na América Central, durante a década de 1980, o papel marginal da organização durante a Guerra das Malvinas/Falklands, a impossibilidade de deter as decisões unilaterais do governo dos Estados Unidos de intervir em Granada, em 1983, e no Panamá, em 1989, e a percepção de que a OEA era um instrumento da política externa norte-americana levaram os atores regionais a canalizar esforços no âmbito de coalizões *ad hoc,* como o Grupo de Contadora, as Reuniões de Cúpula, as Reuniões de Ministros da Defesa e o Grupo de Garantes do Tratado Peru-Equador.

A ênfase dada aos esforços multilaterais pelo governo dos Estados Unidos no momento em que vigia o otimismo pós-Guerra Fria, a entrada do Canadá na OEA, em 1990, e o consenso em torno do modelo liberal-democrático nas Américas favoreceram o debate sobre a reforma da instituição. A liderança de Washington foi fundamental para que as transformações analisadas ocorressem, mas o apoio dos principais atores latino-americanos também foi importante, em particular no que concerne à formação de mecanismos de proteção à democracia.

Nesse contexto, um processo de reforma da OEA foi deslanchado. As reuniões de cúpula das Américas, iniciadas em Miami, em 1994, proveram à organização uma agenda de mudança. No campo da segurança regional, esse movimento foi mais evidente. Diversas resoluções sobre cooperação nessa esfera foram aprovadas, duas convenções importantes foram assinadas[5] e um debate sobre a redefinição da segurança foi lançado. A Comissão de Segurança Hemisférica foi criada em 1991. O Programa Educação para a Paz também foi criado,[6]bem como a Unidade para a Proteção da Democracia e o Comitê Interamericano Contra o Terror. Foi revigorado o Comitê Interamericano de Controle de Uso de Drogas. Além disso, a OEA passou a atuar no incentivo às medidas de confiança mútua, à retirada de minas e no diálogo sobre disputas fronteiriças.

Dois movimentos caracterizam o processo de mudanças ocorrido desde a década de 1990: a redefinição do conceito de segurança e a

constituição de um paradigma democrático robusto.

No debate sobre a redefinição do conceito de segurança que tem ocupado especialistas e elites decisórias desde os anos 1980, duas ideias prevalecem: a internacionalização do conceito de segurança (ou seja, o papel do sistema de segurança coletivo, a amplitude dos critérios de intervenção, a crescente rede de normas internacionais) e a extensão do sistema de segurança coletivo, envolvendo a redefinição das fontes e objetos de ameaças. Observa-se a ampliação da definição das "ameaças à paz e à segurança internacional", que deixam de estar limitadas apenas às ameaças à integridade territorial dos Estados. Esse movimento de ampliação incorpora crises humanitárias (geradas por catástrofes naturais ou desrespeito aos direitos humanos), terrorismo, proliferação de armas de destruição de massa e falência de Estados. Nesse contexto, ocorreu um gradual processo de redefinição da natureza das operações de paz. A ampliação das possibilidades de intervenção internacional, seja em termos dos critérios, seja em termos dos meios utilizados, é a marca das transformações em pauta.

No caso específico da OEA, observa-se a conformação de um conceito de segurança no qual a relação entre uso da força, crise institucional, crime transnacional e desrespeito aos pressupostos da democracia representativa estão interligados. Além disso, observa-se um traslado da ênfase no conceito de segurança coletiva para o conceito de segurança cooperativa. Dessa forma, ao invés de focalizar a lógica da dissuasão que, como vimos, está na base do sistema de segurança coletiva, passa-se a focalizar a construção de confiança entre os atores estatais através da disponibilidade de informação no campo da segurança e defesa.

A OEA desenvolveu nesse período uma série de debates e atividades destinados a tornar a organização uma instituição relevante na esfera da segurança. A associação entre estabilidade democrática e segurança regional produziu incentivos para a gestação dessas atividades. Ao mesmo tempo, a participação da organização em uma nova geração de operações de paz permitiu mostrar sua capacidade no exercício de atividades de mediação, de reforma de instituições nacionais e de colaboração com a ONU.

A OEA tem organizado e patrocinado conferências sobre medidas de segurança mútuas que visam fortalecer as relações entre forças militares, lidar com rivalidades históricas e criar um ambiente que permita aos governos da região modernizar seus aparatos de defesa

sem gerar suspeita ou medo nos vizinhos, evitando uma corrida armamentista. Três reuniões de especialistas foram importantes para gerar um cenário favorável às medidas de confiança mútua: Buenos Aires (1991), Santiago (1995) e San Salvador (1998). As declarações adotadas nessas reuniões contemplam uma série de medidas, como a obrigatoriedade de notificação de exercícios militares, troca de observadores, expansão de programas educacionais e comunicação mais intensa nas áreas de fronteira.

A Declaração de Santiago incentiva os membros da OEA a aceitar acordos relativos a pré-notificação de exercícios militares, a participar do Registro de Armas Convencionais da ONU, a trocar informações relativas a políticas nacionais de defesa e a permitir a presença de observadores estrangeiros quando exercícios militares ocorrem. A Declaração de San Salvador expandiu essa agenda, lidando com contatos políticos, cooperação em fronteiras, troca de informação sobre forças armadas nacionais, criação de procedimentos de monitoramento de gastos militares, institucionalização de discussões sobre segurança cooperativa através de encontros de especialistas. Os países-membros também aderiram às medidas de segurança mútua no nível global, tendo aprovado a Convenção Interamericana sobre transparência na aquisição de armas convencionais em 1999. Essa iniciativa provê um quadro de referência para a notificação da aquisição de sistemas de armas incluídos no registro da ONU. Atualmente, um número significativo de países latino-americanos submete relatórios ao registro da ONU.

Em março de 2006, a Junta Interamericana de Defesa foi formalmente incluída entre as agências da OEA, após 15 anos de discussão sobre seu papel. O trabalho de catalogação de medidas de confiança mútua que a Junta hoje realiza está de acordo com o princípio de resolução pacífica de controvérsias presente na Carta de 1948.

A regionalização das operações também é uma característica das transformações em curso. A intervenção da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) na Libéria, em 1990, deu início à tendência de envolvimento de organizações regionais e sub-regionais em operações de paz.

O capítulo VIII da Carta já prevê a cooperação entre arranjos regionais e a ONU; além disso, constatou-se que um maior número de operações e a expansão das atividades das Nações Unidas geravam uma demanda que poderia, em parte, ser atendida pelas organizações regionais. Assim, a OEA também passou a participar da nova divisão de funções

entre a ONU e as organizações regionais.

A Comissão Internacional de Apoio e Verificação (CIAV-1990-1993) foi o instrumento utilizado pela OEA para pacificar a Nicarágua, num caso inédito de cooperação entre a ONU e a OEA.[7]

A OEA também participou do processo de paz no Suriname, mediando um acordo em 1992. A missão da OEA ajudou a coletar e destruir armas nas áreas rurais daquele país. Em 1993 e 1994, a OEA monitorou o respeito aos acordos de paz e assistiu na remoção de minas terrestres no Suriname.

Quando um golpe de Estado ocorreu no Haiti, em setembro de 1991, a OEA foi a primeira organização internacional a reagir, produzindo uma resolução do Conselho Permanente que condenava o golpe e demandando o respeito ao governo democraticamente eleito.[8]Um encontro de ministros das Relações Exteriores foi convocado, de acordo com o mecanismo estabelecido na resolução 1080 e foi autorizada pela reunião de consulta a criação da missão civil para o restabelecimento e fortalecimento da democracia constitucional no país. Observadores de direitos humanos da OEA foram enviados a Porto Príncipe. Depois dessa experiência, a Assembleia Geral da ONU aprovou um plano para uma missão conjunta OEA/ONU no Haiti. A partir de então, a OEA esteve presente no país durante os últimos 15 anos, exercendo quatro papéis fundamentais: administração de eleições, mediação política, monitoramento de direitos humanos e estabilização do ambiente de segurança. A operação de paz para a estabilização do país – Missão de Estabilização da ONU (Minustah) – foi criada pela ONU e não pela OEA em 2004. Embora tenha havido uma ativa ação diplomática por parte de alguns países latino-americanos, a criação de uma operação de paz com um mandato que permita o uso da força nesse momento histórico ainda precisa ser aprovado pelo Conselho de Segurança da ONU.

A OEA também tenta lutar contra o tráfico de drogas, um dos mais prementes problemas de segurança da região. Para isso, foi criada, em 1988, a Comissão Interamericana para Controle do Uso de Drogas. Entre suas atividades, estão: medidas legislativas e preventivas, disseminação de informação, pesquisas sobre drogas, estabelecimento de ligações com outras organizações internacionais. Em 1993, a Comissão lançou um projeto visando fortalecer a capacidade de governos de cessar o comércio internacional de armas direcionado para traficantes de drogas e, em 1996, organizou o Fórum de Negociação da Estratégia Hemisférica Antidrogas. A Assembleia Geral aprovou as

propostas da Comissão, que expressam pela primeira vez a incorporação do conceito de responsabilidade comum pelo controle do comércio e uso de drogas. O Sistema de Avaliação Multilateral, estabelecido em 1999, produz relatórios periódicos e recomendações por país e para a região com relação ao assunto, e uma agência para a produção de dados da Comissão, o Observatório Interamericano sobre Drogas, foi criada em 2000. A cooperação técnica e o compartilhamento de informações entre países complementam outros arranjos bilaterais e regionais. Contudo, as estratégias de combate ao tráfico de drogas adotadas pelo governo norte-americano, que enfatizam a oferta do produto, e não a demanda, as relações bilaterais, e não as relações multilaterais, o apoio militar e a associação com o combate ao terrorismo e não estratégias de desenvolvimento, impedem que surja uma agenda comum mais ampla e efetiva.

Em 1999, expandindo mais uma vez o trabalho da OEA no campo da segurança, foi criado o Comitê contra o Terrorismo. O Comitê incentiva a cooperação na luta contra o terrorismo e permite que as autoridades nacionais tenham um fórum para discutir e compartilhar informações, desenvolver atividades para o treinamento e administração de crises, controle de fronteiras e promoção da adesão às convenções antiterroristas internacionais. Finalmente, em 2002, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo foi assinada. O documento busca prevenir o financiamento ao terrorismo, fortalecer o controle de fronteiras e aumentar a cooperação entre autoridades de diferentes países. As organizações regionais, de uma forma geral, têm se adaptado às orientações da chamada “guerra ao terror”, deslanchada a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos.

A partir da década de 1990, um novo peso foi dado à defesa da democracia na OEA. O Protocolo de Cartagena já afirma um compromisso com a promoção da democracia representativa. A Declaração para a Defesa Coletiva da Democracia, de 1991, conhecida como a Declaração de Santiago, pede uma reação das democracias regionais no caso de ameaça à democracia em um Estado-membro, e a Resolução 1080 determina que o Conselho Permanente da organização seja convocado no caso da suspensão do processo democrático em algum membro da OEA. Um Encontro dos Ministros das Relações Exteriores também deve ser convocado nesse caso.

Em 1997, a reforma da Carta da OEA, já mencionada, ocorreu com a ratificação do Protocolo de Washington. Em 2001, a Carta Democrática

Interamericana foi adotada, institucionalizando de forma mais clara e efetiva o paradigma democrático. A nova Carta cria procedimentos para casos de quebra da democracia e para situações em que o regime democrático está em risco. A Carta foi formalmente aplicada pela primeira vez quando ocorreu uma tentativa de golpe de Estado contra o presidente Hugo Chávez, da Venezuela, em 2001.

A Unidade para a Proteção da Democracia (UPD), criada em 1991, assiste o desenvolvimento de instituições democráticas, participa de missões de observações de eleições e tem programas educacionais, técnicos e de pesquisa relacionados ao funcionamento do sistema democrático. O Fórum de Partidos Políticos, por sua vez, patrocina o debate e a pesquisa sobre diversos temas como, por exemplo: a natureza dos sistemas políticos, formas de financiamento de campanhas eleitorais e mecanismos que geram confiança no sistema político.

No começo dos anos 1990, governos de cinco países centro-americanos – Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica – pediram a assistência da OEA para eliminar minas de seus territórios. O Programa de Assistência para Retirada de Minas na América Central foi criado pela Assembleia Geral em resposta a esse pedido. Atualmente, o Escritório de Ação Humanitária para Minas coordena o projeto de eliminar minas em todo o continente.

LIMITES DA OEA

A Carta da OEA é o documento que, com todas as modificações incorporadas, além dos documentos adicionais, expressa o processo de coordenação de políticas e produção de normas nas diversas áreas em que a organização atua. Partindo do incentivo e do quadro normativo gerado pela Carta, os países-membros têm produzido um conjunto valioso de programas, práticas e discursos que apoiam o desenvolvimento, a resolução pacífica de conflitos, o fortalecimento de instituições democráticas, a cooperação técnica e o combate à criminalidade internacional.

Entretanto, a OEA é uma organização que apresenta resultados limitados pela dificuldade de ampliar as áreas de consenso entre os Estados-membros. Essa falta de consenso é resultado de diferenças culturais, da natureza da distribuição de poder no sistema regional, da falta de lideranças e da existência de ideias contraditórias sobre como

resolver os problemas da região.

A tradição não intervencionista, profundamente enraizada na cultura latino-americana, dificulta a criação de um sistema de segurança mais robusto. Nota-se que a OEA não dispõe de recursos militares. Como vimos, a operação no Haiti, que exigiu o uso de forças militares, foi autorizada no âmbito da ONU. Ademais, a disposição de Washington de recorrer a intervenções unilaterais fortalece posições defensivas nos outros países.

As diferenças entre as posições dos Estados Unidos e dos países latino-americanos sobre diversas questões são significativas. Por exemplo, enquanto os governos norte-americano e colombiano associam a luta contra a criminalidade internacional à chamada "guerra ao terrorismo", a maior parte dos países latino-americanos busca soluções no campo do sistema criminal e de justiça e associa o problema às dificuldades de desenvolvimento social e econômico da região. As prioridades dos Estados Unidos no campo da segurança são: cooperação em operações de inteligência, atividades antiterroristas e complementação de atividades de outras instituições consideradas primordiais como a ONU e a OTAN com programas de fortalecimento do aparato de Estado e de não proliferação de armas de destruição em massa. As prioridades latino-americanas para o continente variam, mas, frequentemente, estão associadas ao enfrentamento dos problemas sociais e econômicos dos países da região.

Ademais, nos últimos anos, o governo norte-americano tem investido esforços em consolidar relações bilaterais e deixado de lado o entusiasmo com instituições multilaterais característico dos anos 1990. Sua liderança não tem sido substituída por outro país ou grupo de países da região, enfraquecendo a OEA.

Dessa forma, a atuação da OEA no tratamento dos dois mais graves problemas de segurança identificados atualmente – o combate ao tráfico de drogas e à criminalidade e o conflito colombiano – é limitada. Como vimos, o combate ao tráfico de drogas e à criminalidade encontra pontos de apoio técnico e normativo na OEA, mas as diferenças entre os países da região quanto ao foco do combate impede a formação de uma agenda consensual mais ampla. A atuação débil no conflito colombiano, em que funciona uma missão de apoio ao processo de paz, é a expressão mais clara da dificuldade da organização de atuar no campo da segurança. De fato, os países da América Latina têm optado por se abster do assunto, aceitando a opção norte-americana e colombiana de

lidar com o conflito apenas no âmbito bilateral.

Foi possível à OEA ter uma atuação importante no pós-guerra, que se diferencia significativamente em dois momentos distintos: a chegada da Guerra Fria à organização e o novo ativismo iniciado na década de 1990. Hoje, a relevância de sua atuação encontra-se na preservação e no aprimoramento das instituições democráticas, realizando assim um dos objetivos expressos na Carta de 1948 e, ao mesmo tempo, mantendo vivo, embora em forma modificada, o princípio da não intervenção.

A OEA é um fórum relevante para a coordenação e negociação política no âmbito interamericano. Ela deve conviver, necessariamente, com fóruns latino-americanos, sul-americanos, amazônicos, andinos e outros, porque vivemos em um mundo de múltiplas associações, que expressam funções e identidades variadas. Nesse contexto, a única organização que congrega quase todos os países das Américas tem um papel crucial.

NOTAS

[1] Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Atualmente, 35 países são membros da organização.

[2] A UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization), então criada, ainda está funcionando.

[3] Mônica Herz & Andréa Ribeiro Hoffman, Organizações Internacionais: histórias e práticas, Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

[4] Em 1948, quando a OEA foi criada, o secretário da União, Alberto Lleras Camargo, tornou-se o primeiro secretário-geral da nova organização.

[5] Convenção Interamericana Contra a Produção e o Comercio Ilícito de Armas, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados. Convenção Interamericana para a Transparência em aquisições de Armas Convencionais – Resolução adotada em 7 junho de 1999 (AG/RES. 1607 XXIX-0/99).

[6] O programa, criado em 1999, realiza projetos no campo da educação para a paz, educação para a resolução pacífica de conflitos e educação para a promoção de práticas e valores democráticos.

[7] Caesar Seresere, Case Study: The Regional Peacekeeping Role of the Organization of American States: Nicaragua, 1990-1993, in Chester Crocker, Fen Hampson and Pamela All (eds.), Managing Global Chaos , Washington, United States Institute of Peace Press, 1996.

[8] William M. Berenson, Joint Venture for the Restoration of Democracy in Haiti: The Organization of American States and United Nations Experience: 1991-1995, Washington, OAS, 1996.

BIBLIOGRAFIA

ARRIGHI, Jean Michel. OEA. Barueri: Manole, 2004.

ATKINS, G. Pope. *Latin America in the International Political System*. Boulder: Westview Press, 1995.

CLAUDE, Innis. *Power and International Relations*. New York: Random House, 1984.

COOPER, Andrew F.; LEGLER, Thomas. *Intervention Without Intervening? The* OAS *Defense and Promotion of Democracy in the Americas*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

DOMINGUEZ, Jorge I. (ed.). *International Security &Democracy Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.

FARER, Tom (ed.). *Beyond Democracy*: Collectively Defending Democracy in the Americas. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

HURRELL, Andrew; FAWCETT, Louise (ed.). *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

MARES, David. *Violent Peace*. New York: Columbia University Press, 2004.

PELLICER, Olga (org.). *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*. Tóquio: United Nations University Press, 1998.

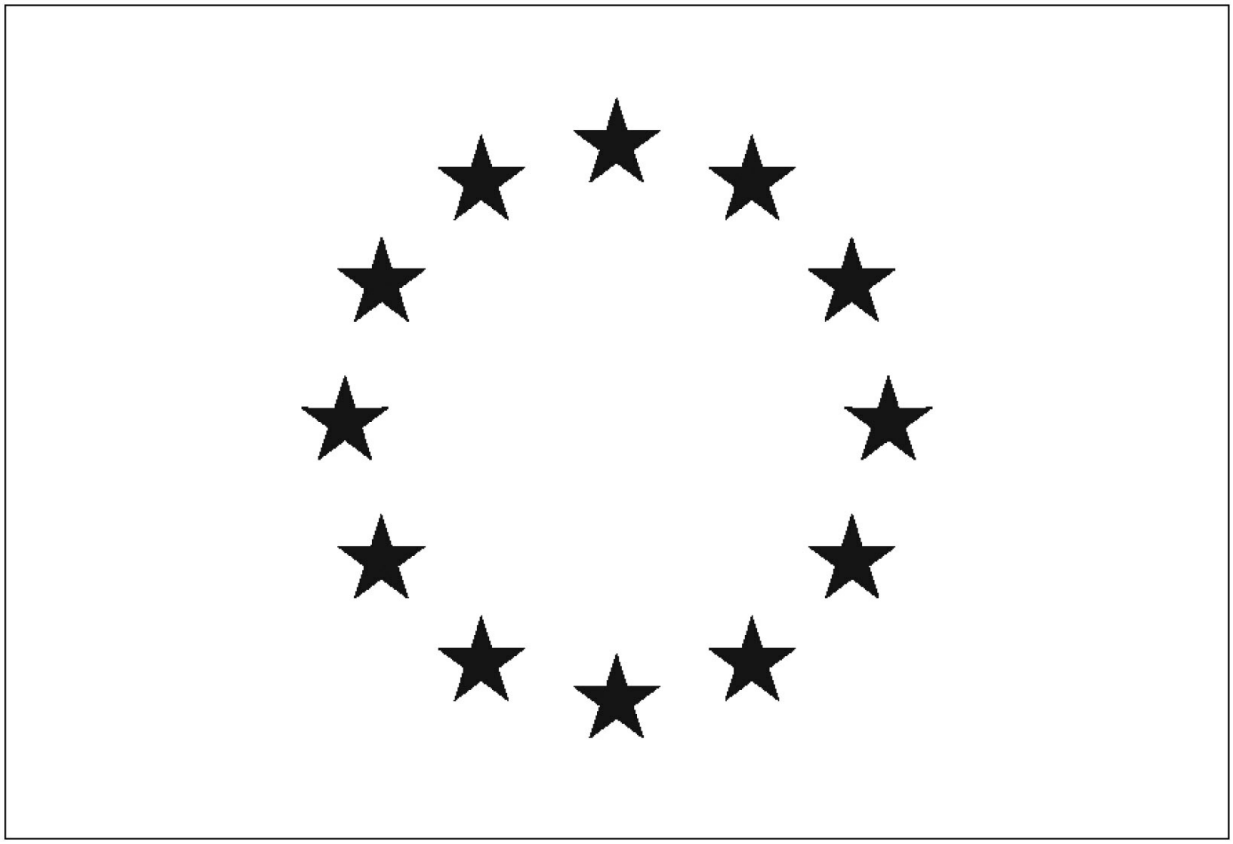
ROSAS, Maria Cristina (ed.). *Seguridad Hemisférica*: Un Largo y Sinuoso Camino. Cidade do México: UNAM/CEDH, 2003.

SERESERE, Caesar. Case Study: The Regional Peacekeeping Role of the Organization of American States: Nicaragua, 1990-1993. In: CROCKER, Chester; HAMPSON, Fen & ALL, Pamela (ed.). *Managing Global Chaos*. Washington: United States Institute of Peace Press, 1996.

SHAW, Carolyn. *Cooperation, Conflict, and Consensus in The Organization of American States*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

STOETZER, O. Carlos. *The Organization of American States*. Westport: Connecticut, Praeger, 1993.

VAKY, V.; MUÑOZ, H. *The Future of the Organization of American States*. New York: Robin, 1993.



TRATADO DE ROMA (1957)

Marcos de Azambuja

Foi na cidade de Berlim, em 2007 – por caber à Alemanha naquele momento a Presidência –, que os 27 atuais membros da União Europeia comemoraram os cinquenta anos do Tratado de Roma, um dos mais complexos e bem-sucedidos processos de engenharia política e econômica jamais realizado. O Tratado de Roma, ponto de início dessa grande empresa de união europeia, teve seis sócios fundadores: França, Alemanha e Itália, e mais os três parceiros menores agrupados dentro da sigla Benelux: Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Em Roma, naquele mesmo dia já distante de l957, foi também assinado o instrumento que criou a Comunidade Europeia do Átomo (Euratom).

Em Berlim, meio século depois, havia muito que comemorar. O fracasso em arrumar e reconciliar a Europa depois da Primeira Guerra Mundial havia contribuído decisivamente para que a Segunda Guerra Mundial viesse a acontecer, apenas vinte anos depois. Agora a Europa, amplamente reunida, festejava um processo de reconstrução e de integração que deu as condições para que se criasse e consolidasse, na região, um ciclo extraordinário de paz e de prosperidade.

É útil, para marcar o caminho, mostrar como os seis fundadores de então se transformaram nos 27 parceiros de agora – número que deve ser visto como temporário por haver novos membros potenciais e alguns países candidatos com processos de admissão já encaminhados. As ampliações da Comunidade Europeia foram graduais e espaçadas no tempo. A Europa dos Seis, em sua configuração inicial, perdurara desde a criação em Roma em 1957 até o surgimento da Europa dos Nove em 1973. Em 1985 aparece a Europa dos 12. Em 1995, a dos 15. Em 2004, sobretudo, e, residualmente, em 2007, as ampliações atingem os atuais 27 Estados-membros da União Europeia (UE), com a incorporação de muitos países da Europa Oriental antes colocados na órbita do poder soviético.

O mais recente ciclo de ampliação foi o que envolveu o maior número de novos atores nacionais, quase todos, a julgar pelos indicadores de

seu desenvolvimento econômico e social, bem distantes dos padrões que se observam nos países líderes da Comunidade. Como consequência desse mais recente ciclo de ampliação, é possível – até mesmo provável – que aquilo que a UE ganhou em extensão e abrangência tenha perdido em coesão e homogeneidade.

O mapa da unificação começa se aproximar agora e em ampla medida, dos contornos das próprias fronteiras geográficas das Europa. Há, contudo, um bom número de países europeus que ainda estão fora da UE. Existem os quatro que integram uma outra associação, a EFTA, e que têm uma relação próxima e negociada com a União Europeia. Há três países que, formalmente, já se apresentaram como candidatos à admissão: Turquia, Croácia e Macedônia. São candidatos potenciais Albânia, Montenegro, Bósnia Herzegovina e Sérvia. Existe, por fim, uma outra possibilidade de ampliação, se forem um dia candidatas e vierem a ser incluídas algumas das antigas repúblicas soviéticas, notadamente a própria Rússia, a Ucrânia e a Belarus. Há que considerar, finalmente, os microestados dentro do espaço europeu e as dependências de Estados-membros. A UE, até agora ainda sensibilizada por causa das agudas dificuldades que enfrentou para assimilar, de uma vez só, as numerosas incorporações que ocorreram em 2004, decidiu que só considerará novas candidaturas isoladamente ou, no máximo e em certas condições, em pares ou como candidaturas geminadas.

Das candidaturas já postuladas, a mais polêmica é a da Turquia. Isso porque se trata de país em si importante, ao mesmo tempo europeu e asiático, porque é uma democracia que parece ainda frágil e de consolidação recente e, sobretudo, porque seria o primeiro país islâmico a integrar a UE. Essa última circunstância é, de fato, o obstáculo mais grave, embora muitas vezes encoberto por alegações de outra natureza. A questão da candidatura turca apresenta desafios inéditos para a Europa e seria muito difícil hoje prever qual será a solução final desse processo.

Formação da União Europeia (1957-2007).

Não basta, contudo, destacar a dimensão estritamente geográfica do projeto europeu. É provável que o sistema venha a se estender, seletiva e gradualmente, sobre a margem africana e asiática do mar Mediterrâneo e que, em algum momento, países como Israel, Líbano e Marrocos possam se integrar ao sistema.

OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Foram muitas as ideias e os projetos de integrar, ao longo dos séculos, o espaço europeu. Essa visão remonta à própria Antiguidade. Os projetos pecaram, quase sempre, ora por um excesso de idealismo e voluntarismo, ora por uma combinação de arrogância (*hubris*) e de voluntarismo.

No primeiro caso, pensadores e estadistas – alguns mais realistas e outros mais visionários – procuravam acomodar uma realidade fluida e complexa como sempre foi a da Europa a parâmetros mais ou menos rígidos e até certo ponto simplistas. O momento da união viável e perdurável não havia ainda chegado. Foram, assim, pela influência de seus livros e de suas propostas, antes precursores e profetas do que atores efetivos, e suas ideias se projetavam para além do que cada momento histórico podia absorver e realizar. Suas contribuições serviram, essencialmente para manter viva e presente no imaginário coletivo a visão de uma eventual integração associativa europeia.

A lista dos que imaginaram uma Europa unida é longa e conta com nomes eminentes. É virtualmente impossível esgotá-la, mas não se pode esquecer Erasmo, Grotius, Bellers, o Abbé de Saint-Pierre, Rousseau, Kant, William Penn, William Jay, Victor Hugo e, finalmente, Winston Churchill, que propõe em discurso memorável na Universidade de Zurique, em l946, a criação dos "Estados Unidos da Europa" – impulso que precede o estabelecimento em l949 do Conselho da Europa, que viria a ser a primeira entidade pan-europeia e que ainda sobrevive como espaço em que todos os europeus (são 47 seus Estados-membros) dispõem de um foro para debater ideias e projetos que possam servir ao fortalecimento da solidariedade europeia.

No segundo caso, virtualmente cada império que se implantava no espaço europeu trazia consigo ao menos uma ideia de integração através da qual seu poder – naquele momento hegemônico – reuniria em torno de si os demais atores em um relacionamento marcado por um vínculo de maior ou menor subordinação e dependência. Foi assim no caso do Império Romano e no do Sacro Império Romano Germânico, foi assim com Napoleão e com Hitler. Em todas aquelas ocasiões, a natureza voluntária, negociada e, em ampla medida, equitativa – uma das principais características do processo que teve no Tratado de Roma seu marco inicial – esteve parcial ou inteiramente ausente. Mesmo quando havia vantagens e ganhos para o país ou entidade incorporada ao espaço e ao esquema do poder então dominante, tais vantagens eram essencialmente o resultado de uma concessão unilateral – e, por definição, precária – feita pelo império do dia, e não um direito adquirido pelo outro como resultado de um processo equilibrado de negociação.

O que fez com que a integração europeia só se tenha realizado, estendido e aprofundado ao longo da segunda metade do século xx foi, sobretudo, o indispensável e traumático aprendizado de duas

devastadoras guerras – travadas essencialmente em solo europeu –, que levaram ao convencimento de que, com armas nucleares e novas técnicas de destruição e meios ampliados de mobilização e utilização de recursos humanos e materiais, a Europa simplesmente não sobreviveria como polo de poder e influência a um terceiro conflito generalizado.

A partir o Tratado da Westfália, em l648 (veja o capítulo "Paz da Westfália (1648)", a Europa tinha vivido várias experiências de procura de um equilíbrio estável de poder entre Estados soberanos essencialmente rivais e marcados, sobretudo depois do início do século XIX, por intensas paixões nacionalistas e ideológicas.

Não se pode esquecer que o espaço europeu foi sempre exíguo para conter tantas ambições. A Europa, do ponto de vista geográfico, não é mais, a rigor, que uma península ocidental da Ásia. Mesmo hoje, a Europa dos 27 ocupa cerca de 4 milhões de quilômetros quadrados – ou seja, a metade da área do Brasil. Nesse espaço limitado, muitas nações e entidades políticas disputaram com tenacidade, ao longo de séculos, uma supremacia sempre precária a médio e a longo prazos, e sempre desafiada por outros atores, sobretudo por aqueles também pretendentes ao papel hegemônico.

As disputas entre os europeus não se limitaram – sobretudo depois do século XVI – apenas ao continente que compartilhavam. O gênio e audácia de sua gente como navegadores e comerciantes e, depois, sua determinação como conquistadores e colonizadores, fez com que as rivalidades adquirissem uma escala e um alcance verdadeiramente mundiais. Criadores de impérios marítimos – muito mais do que foram a Grécia e a Roma clássicas para os quais o Mediterrâneo havia sido o limite da exploração naval, e mais ainda do que os árabes e os chineses no seu apogeu – portugueses, espanhóis, holandeses, franceses e ingleses projetaram seu poder em todas as direções e por todos os mares e oceanos. Nesse impulso e em várias de suas múltiplas vertentes está uma das sementes do atual processo de globalização.

Os séculos XVII, XVIII e XIX assistiram, na Europa, a uma acumulação de riquezas virtualmente sem precedentes, geradas internamente ou trazidas das vastas possessões coloniais. Essa acumulação foi potencializada pela explosão da inteligência e do saber que se chamou Renascimento, se consolidou com o Iluminismo e ganhou ainda maior impulso com a Revolução Industrial, que começa na primeira metade do século XIX e, desde então, só se tem acelerado. Dessa sinergia de

fatores nasce, de fato, o mundo moderno.

Aquela Europa rica, poderosa e autoconfiante que se podia ver na primavera de 1914, quando chegava ao fim o período de bonança que se convencionou chamar de *Belle Époque*, estava prostrada e exangue apenas trinta anos depois, em l945. Foge ao objeto deste capítulo esboçar uma análise das causalidades que levaram às duas grandes guerras de 1914 a 1918 e de 1939 a 1945.[*] Trouxeram indescritível sofrimento, embora sem elas é pouco provável que ocorresse, na forma e nos prazos em que aconteceu, a integração dos países da Europa.

A primeira Grande Guerra foi uma guerra quase que inteiramente travada na Europa e entre europeus. A segunda teve alcance mais mundial, pela dimensão que adquiriu o conflito no Pacífico, no norte da África e no Extremo Oriente. Ainda assim, não estaríamos muito longe da verdade ao afirmar que, na sua origem e em seus desdobramentos, foram guerras que tiveram seu epicentro na Europa e foram decididas, uma e outra, nos campos de batalha europeus.

Os verdadeiros polos do poder mundial passariam a ser, a partir de 1945, os Estados Unidos e a União Soviética. Os impérios britânico e francês entravam em liquidação acelerada. Uma série de movimentos de afirmação ou de libertação nacional, essencialmente na Ásia e na África desafiava, com sucesso, o combalido poder das antigas metrópoles. O ciclo de supremacia europeia (pode-se falar de um longo período de "eurocentrismo" na condução da vida internacional) perdurou mesmo após a emergência dos Estados Unidos como potência mundial e a modernização que começa no Japão com a Restauração Meiji, e depois com a China, a partir de sua revolução nacionalista liderada por Sun Yat Sen, movimentos que acordam duas grandes potências asiáticas depois de séculos de clausura e adormecimento.

É só no fim da Segunda Guerra Mundial que esse longo ciclo se esgota e um novo mundo, essencialmente bipolar no primeiro momento, se instala e se consolida (veja o capítulo "Conferências de Yalta e Potsdam (1945)"). Os Estados Unidos capitaneavam a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e a União Soviética, o Pacto de Varsóvia. Ao enfrentamento em escala mundial entre esses dois blocos – na sua dimensão militar e político-ideológica – se convencionou chamar de Guerra Fria.

O fim desse período, precipitado pelo fracasso do socialismo real na União Soviética e nos países da Europa Oriental, teve na queda do Muro de Berlim, em l989, o seu símbolo mais eloquente. A partir de

então, enfraquecida a disciplina ideológica e militar imposta pela Guerra Fria, o mundo se orienta em direção a um multipolarismo de geometria variável que talvez seja o rótulo que – apesar de impreciso – melhor descreve a situação atual.

A RECONSTRUÇÃO EUROPEIA

Uma das principais diferenças entre os dois pós-guerras foi a determinação norte-americana, em 1945, de recusar o isolacionismo que prevaleceu em Washington em 1918 e impediu que se consolidasse a política do presidente Woodrow Wilson, que teria levado os Estados Unidos a se tornarem membros da Liga das Nações e, possivelmente, a que fosse diferente a história da primeira metade do século XX (Veja o capítulo "Tratado de Versalhes (1919)").

Não se confirmaram as esperanças norte-americanas, logo depois da Conferência de São Francisco, quando é criada a ONU, de que a Europa seria capaz de se reconstruir com recursos próprios e retomar os níveis de produção e qualidade de vida do período imediatamente anterior ao conflito. Era manifesta a falta de fôlego em países material e moralmente exaustos, clara a insatisfação e a intranquilidade popular enquanto os partidos comunistas ganhavam maior espaço e uma ainda maior militância.

A Doutrina Truman, criada em l947, que autorizou o apoio econômico e material à Grécia e à Turquia e se estendeu depois a outros países que sofriam a ameaça de captura ou desestabilização por forças favoráveis a Moscou, mostrou-se uma ferramenta decisiva. O presidente Truman e seu secretário de Estado, o general George Marshall, planejaram, como etapa seguinte, uma ofensiva para se fazer a reconstrução da Europa e para que os resultados da vitória militar não fossem desperdiçados. Sem essa iniciativa, conhecida como Plano Marshall (1947), mas que tinha a denominação oficial de Programa de Recuperação Europeia, e sem a maciça injeção de recursos que proporcionou, a Europa simplesmente não teria tido capacidade autônoma para atravessar o período crucial dos dez primeiros anos do pós-guerra. Para administrar os recursos que recebem através do Plano Marshall, os europeus criam, sob a presidência do francês Robert Marjolin, a Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OEEC), que mais tarde, em l961, ao permitir a participação de Estados não

europeus iria se transformar na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A OCDE veio a ser, de algum modo, o equivalente, na área econômica e social, do que a Otan representou no plano da aliança estratégica em sua dimensão militar. Sem a Otan, que deu à Europa, para se antepor ao poder soviético, um escudo crível de armamento convencional e atômico, também não teria sido possível pôr em marcha a obra associativa que se formalizaria em Roma, nem dispor dos prazos e das demais condições suficientes de segurança para que os projetos de unificação prosperassem.

Não se pode, assim, chegar ao Tratado de Roma sem tratar antes do impacto do Plano Marshall e da criação da Otan e depois da OCDE na recuperação europeia e na dinâmica do período inicial da Guerra Fria, que se estende do Bloqueio de Berlim (1948-1949) ao levante de Budapeste (1956). São assuntos todos intimamente interligados e que tiveram influência decisiva na definição dos destinos do continente. São eventos em que os Estados Unidos foram o grande promotor e ator – e neles os europeus, ainda fragilizados, desempenham um papel coadjuvante.

Os primeiros impulsos dos países vencedores, logo quando chegava ao fim a Segunda Guerra Mundial, foram no sentido de desarmar e neutralizar a Alemanha, responsabilizada pelos dois grandes conflitos e por terríveis crimes contra a humanidade e já dividida em quatro zonas de ocupação pelas decisões das potências aliadas adotadas durante as conferências de Yalta e Potsdam. Essa intenção aparece clara no Plano Morgenthau, preparado pelo então secretário do Tesouro americano em setembro de 1944 – e que, além da punição dos criminosos de guerra definidos de forma muito abrangente, previa a divisão da Alemanha em duas entidades separadas, importantes perdas territoriais a leste (para a Polônia e a União Soviética) e a oeste (para a França) e um drástico desmonte industrial que equivaleria, de fato, a uma “pastoralização” da Alemanha.

Parecia uma reedição de 1918. A Liga das Nações substituída pelas Nações Unidas. As reparações adotadas em Versalhes substituídas pela restrição ao poder econômico germânico e a ocupação e neutralização de seus polos industriais no Ruhr e no Sarre. A intenção romântica, punitiva e irrealista, era fazer reverter uma grande e moderna economia industrial ao estágio de uma sociedade rural como existira no início do século XVIII.

Seria, novamente, o convite ao desastre. Retornaria o rancoroso

revanchismo dos derrotados, o crescimento econômico e a prosperidade não voltariam ou voltariam muito devagar. Assistiríamos ao avanço de ideologias extremistas alimentadas pelo desemprego e pela recessão e pelo apoio da União Soviética, que, com sua política expansionista territorial e ideológica, ganharia ainda maior influência. As democracias perderiam terreno e talvez até mesmo o controle político nos países da Europa Ocidental. Mesmo os riscos inaceitáveis de uma guerra nuclear – fato e ameaça inteiramente novos – talvez não bastassem para impedir um novo conflito generalizado que essa situação de instabilidade deveria provocar em prazo mais ou menos próximo. Hoje, quando a história já foi vivida e os acontecimentos parecem revestidos de certa inevitabilidade, é fácil ignorar como os caminhos poderiam ter sido outros e também outros os resultados.

Entre o acerto de contas com o passado e o imperativo da construção de um futuro viável para a Europa prevaleceu, pelo doloroso aprendizado coletivo e também pela visão de alguns poucos homens extraordinários, a procura e, por fim, a identificação de um caminho de superação do passado marcado pelo gradualismo e pelo pragmatismo.

É geralmente aceito que a caminhada da integração europeia começa ao se abrir a década de 1950 com a Declaração Schuman, do então ministro das Relações Exteriores da França, que propõe um instrumento que pode ser qualificado como seminal: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca). França e Alemanha, e outros quatro sócios menores, decidem em Paris, ao criarem a Ceca, compartilhar o controle da produção dos dois bens tidos como cruciais para a preparação de um conflito militar.

A ideia central é a simplicidade mesma: compartilhado e regulado o acesso ao carvão e ao aço – ingredientes centrais para as corridas armamentistas em décadas anteriores –, França e Alemanha não poderiam mais rearmar-se isoladamente e agora, como sócias, seriam induzidas pela própria dinâmica da cooperação a transitar da política de rivalidade para o espírito de sociedade. Substitui-se por um processo associativo e construtivo o modelo fracassado de procurar aplicar controles externos a programas militares. A França, fragilizada pela ocupação, busca obter as garantias de segurança de que precisa para recuperar sua economia e orientá-la para um novo ciclo de crescimento. A Alemanha, derrotada, busca credibilidade e começa a percorrer o caminho de sua reconstrução e de sua inserção, como sócio confiável, na família europeia. O modelo cria um claro equilíbrio de vantagens e

responsabilidades.

Essa primeira Comunidade – em virtude mesmo da natureza dos processos associativos – estabeleceu instituições precursoras e que iriam evoluir até se transformar nos imensos e complexos sistemas da Europa de hoje: uma Autoridade que será o embrião da Comissão Europeia e uma Assembleia que será a matriz do atual Parlamento Europeu. Resgatada a primazia cronológica da Ceca, fica evidente que não era de sua natureza nem sua função servir de inspiração e modelo de formas dinâmicas de integração. Para isso, seriam criadas em Roma a Comissão Econômica Europeia (CEE), matriz de todas as estruturas atuais de Bruxelas, e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom).

É sobre esse tripé inicial que se vai montar o processo da construção europeia. Embora com objetivos e caminhos diferentes a CEE, a Euratom e a Ceca têm em comum o fato de serem instrumentos que buscavam o reforço de confiança entre parceiros condicionados, pela história e mesmo pela experiência pessoal dos atores envolvidos, a terem a máxima desconfiança uns dos outros. Se as dificuldades eram muitas para que o processo de integração e de construção de confiança pudesse avançar – seja pelas pesadas hipotecas do passado, seja pelo ineditismo da experiência de transformar inimigos em sócios em um período de poucos anos –, cabe também alinhar o excepcional conjunto de forças e fatores que se somava para que a empresa fosse adiante. Vamos buscar relacioná-los.

UM MOMENTO EXTRAORDINÁRIO

Só um conjunto tão excepcional de circunstâncias como aquelas que cercam o fim da Segunda Guerra Mundial permite compreender por que e como o projeto unificador europeu, expresso no Tratado de Roma, conseguiu ser realizado. Novos e maiores temores superaram os antigos temores e desconfianças. O medo do expansionismo soviético, o medo das armas atômicas, o medo de uma nova e próxima guerra, o horror pela destruição causada nos conflitos anteriores e pelos genocídios cometidos, a perda da autoconfiança coletiva depois de tantos fracassos, a má consciência pelos efeitos do colonialismo e do racismo que quase sempre o acompanha, a destruição de um imenso patrimônio artístico e cultural e de um imenso capital econômico – tudo

isso leva os europeus a descrerem de seus anteriores modelos de comportamento, a desconfiar do acerto das estradas que antes trilharam e a buscar novos caminhos e novas esperanças.

O caminho anterior, que induzia à valorização dos nacionalismos belicosos, à preparação de planos de guerra contra vizinhos, à rivalidade descontrolada, estava esgotado na Europa. As glórias e o prestígio militar estavam em baixa. As derrotas nos confins dos impérios coloniais, como na Índia ou no Vietnã, desmoralizavam as metrópoles e mostravam que a Europa não dispunha mais nem do capital, nem da vontade para perseguir as velhas políticas.

Talvez o momento mais emblemático do esvaziamento do poder e da influência europeia tenha sido a necessidade franco-britânica e israelense de recuar de sua expedição punitiva no Egito, em 1956, que buscava anular a decisão de Gamal Abdel Nasser de nacionalizar o Canal de Suez, face à pressão norte-americana que, nesse caso, contava com o endosso soviético. Ficava claro que a Europa não dispunha mais de autonomia para agir por *motu proprio* na defesa de sua política imperial sem o consentimento dos patronos norte-americanos.

Importa, também, assinalar algumas repercussões da Guerra Fria. Ao congelar na Europa as rivalidades entre as duas superpotências e ao definir as áreas de presença e supremacia do Pacto de Varsóvia e da Otan, o sistema bipolar simplificou a equação estratégica. Ao transferir os enfrentamentos armados para regiões periféricas do tabuleiro mundial, esse sistema ofereceu à Europa Ocidental – protegida pelo escudo nuclear e de mísseis dos Estados Unidos e desobrigada de gastos militares excessivos – o tempo e a oportunidade para se concentrar em um projeto de desenvolvimento econômico acelerado e sustentado de que o chamado “milagre econômico alemão” foi o exemplo mais evidente.

Depois da Segunda Guerra Mundial, as principais potências europeias não encontram mais em seus eleitorados o apoio a políticas armamentistas muito onerosas ou capazes de produzir um desequilíbrio estratégico na região. Por alguns anos – enquanto De Gaulle e seu pensamento predominaram – buscou ele para seu país um perfil estratégico próprio, distanciou-se da Otan e perseguiu mais uma retórica do que uma política real e eficaz que desse à França autonomia e capacidade de agir por conta própria. No imediato pós-guerra, França e Grã-Bretanha desenvolveram e continuaram a manter até hoje

capacidade nuclear própria e procuraram preservar muitos dos fatores normalmente associados com o perfil de potências militares significativas. Os demais países europeus membros da Otan optaram por não desenvolver capacidade nuclear militar própria e se colocaram sob o guarda-chuva da proteção norte-americana.

O pós-guerra produziu, enfim, uma geração de estadistas com a credibilidade e a visão para avançar o projeto associativo, no que foram apoiados por opiniões públicas nacionais resolutamente contrárias a qualquer aventura militar no continente. A reconciliação europeia foi obra de sociedades civis ativas, atuando dentro da moldura de regimes democráticos vigorosos e comprometidos de maneira profunda com a causa da convivência pacífica com os vizinhos mais próximos. As novas causas da proteção dos direitos humanos e do meio ambiente superaram, em sua capacidade de mobilização, as ideologias anteriores e a velha paixão nacionalista.

O principal eixo interpessoal de entendimento foi aquele que souberam criar Charles De Gaulle e Konrad Adenauer, ao substituir a lógica da rivalidade pelas possibilidades de uma interação construtiva entre os dois antigos adversários. Há importantes atores coadjuvantes e da lista não podem faltar Paul Henri Spaak, pela Bélgica; Alcide de Gasperi, pela Itália, e Joseph Luns, pela Holanda, entre tantos. Faltam muitos nessa lista.

São, sobretudo, alguns grandes servidores públicos franceses os responsáveis pelo desenho da arquitetura institucional da comunidade europeia. Robert Schuman já foi mencionado. Agora seria o momento de registrar que foram a visão e as ideias de Jean Monnet – por convicção, biografia e oportunidade, o símbolo do novo homem europeu – que desenharam o esboço inicial da integração europeia.

A EUROPA DE ROMA

A escolha da cidade para sediar as cerimônias de adoção do Tratado que criava a CEE e seus mecanismos, prenunciava o Mercado Comum e punha em marcha o processo de integração europeia foi política e historicamente significativa. Talvez nenhuma outra cidade represente mais do que Roma a continuidade histórica, cultural e religiosa do Ocidente. Era também um símbolo de reconciliação, por ter sido a capital de uma potência adversária na Segunda Guerra Mundial e,

assim, moldura apropriada para o início de um novo ciclo da vida continental.

Europa dos Seis, Mercado Comum Europeu, CEE – os nomes alternativos pelos quais a nova associação ficou conhecida tinham, ao mesmo tempo, a carga positiva de ser a expressão vigorosa de um novo renascimento europeu e fazer o resgate das pesadas hipotecas da história recente. Aqui, usarei de maneira indiferente essas várias denominações que, embora não sejam rigorosamente sinônimas, serviram nos primeiros anos e, sobretudo, até a criação das Comunidades Europeias, para indicar o mesmo objeto.

Os Estados Unidos apoiavam a iniciativa selada em Roma, embora sempre procurassem moldá-la e subordiná-la a seus interesses. A Grã-Bretanha desejou associar-se ao projeto de integração continental quase desde seu início, passado um primeiro período em que achou que a ideia não iria prosperar, sem, contudo, estar preparada a abrir mão de sua dimensão atlântica – vale dizer, sua relação especial com os Estados Unidos – e sem sacrificar seus interesses e sua liderança na Commonwealth.

Por seu lado, os soviéticos e seus parceiros (a expressão então usada era “satélites”) criaram, em l949, o Conselho de Assistência Econômica Mútua (Comecon), inicialmente como uma tentativa de resposta ao Plano Marshall (da mesma forma que o Pacto de Varsóvia se pretendia uma resposta à Otan) e cuja abundância de recursos seduzia naturalmente alguns dos países da Europa Oriental. Mais tarde, o sistema concebido e controlado por Moscou foi atualizado e dotado de novas metas e instrumentos que procuravam fazê-lo parecer e operar como uma contrapartida aos propósitos e alcance do Tratado de Roma. Com vícios insanáveis de origem, os modelos adotados na zona de influência soviética eram intrinsecamente frágeis e nunca tiveram condições de equilibrar o jogo.

Ao indicar a aparente simetria e sincronia entre os processos associativos no Leste europeu e na Europa Ocidental, importa destacar que tanto a Otan como a CEE foram concebidas como parte de uma política essencialmente defensiva e que buscava a “contenção” dos propósitos agressivos e expansionistas da União Soviética – que, naquele momento, se sentia investida de uma missão que, segundo proclamava sua ideologia, a história lhe havia reservado.

Mais determinantes para o futuro da empresa foram os debates intramuros entre os Seis sobre a natureza mesma do processo

associativo. A França buscava acentuar sempre o caráter intergovernamental do empreendimento (seu modelo era definido como a " *Europe des Patries*", Europa das pátrias), e o general Charles De Gaulle, durante os longos períodos em que esteve no poder – ou mesmo fora dele, ao preservar sua capacidade de definir a orientação estratégica de seu país –, resistia a tudo que pudesse significar um avanço e consolidação do modelo supranacional. Partiu igualmente da França, por mais de uma década, a oposição que impediu o ingresso da Grã-Bretanha, que tendo apresentado sua candidatura em 1961 só a viu aceita em 1973. Temiam os franceses que a Grã-Bretanha, dentro da CEE, pudesse agir como um Cavalo de Troia dos interesses de Washington e que sua admissão, nos termos que os britânicos desejavam impor, retiraria do projeto o seu caráter eminentemente europeu.

A posição da Grã-Bretanha foi decisiva para que se criasse uma alternativa ao sistema criado pelo Tratado de Roma. A Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), fundada em 1960, chegou a reunir nove países europeus e durante uma década apresentou-se como alternativa menos ambiciosa e menos visionária do que a CEE, mas que seduzia os países que formavam o arco exterior da Europa (escandinavos e outros) e que desejavam preservar uma medida maior de autonomia ao não se envolverem excessivamente com parceiros dos quais essencialmente desconfiavam. Hoje, a EFTA está reduzida a um papel acessório e conta apenas com quatro países associados: Noruega, Islândia, Suíça e Liechtenstein.

O que confere verdadeira dimensão histórica ao Tratado de Roma é, sobretudo, a sua evolução subsequente e a do processo de que ele foi o marco inicial. Examinado em si mesmo, seria apenas um instrumento, importante sem nenhuma dúvida por seus próprios méritos, ao estabelecer a criação, com clarividência e rigor, das bases de uma união aduaneira entre os seis países signatários. Apenas no preâmbulo fica registrado que os signatários buscavam um objetivo maior do que o próprio Tratado – e que seria o de uma "integração política progressiva" entre eles. O que faz o Tratado de Roma adquirir sua indiscutível importância histórica reside menos em suas cláusulas operativas, muitas das quais, ampliadas e reformuladas, subsistem até hoje, do que o fato de ter posto em marcha a criação do bloco econômico mais poderoso no mundo, com a decorrente superação de séculos de desconfiança e conflito armado entre os vizinhos continentais.

Um dos principais méritos do Tratado foi o de estabelecer um modelo de vantagens equivalentes e recíprocas que, desde o primeiro momento como até agora, satisfez os interesses fundamentais dos dois principais sócios fundadores: os alemães e os franceses. A França, principal potência europeia na agricultura, foi desde o primeiro momento a campeã da Política Agrícola Comum (PAC) que o Tratado de Roma consagra e que é, até hoje, um dos principais pilares da construção europeia. A Alemanha, por seu lado, é a principal beneficiária da dimensão industrial do projeto. Como o objetivo fundamental do Tratado era a eliminação – em um prazo de 12 anos que foi, depois, abreviado – das tarifas entre os sócios, uma tal eliminação aplicada aos bens manufaturados claramente favorecia a Alemanha, que é a potência europeia industrialmente mais competitiva.

Assim, a dimensão agrícola do mercado europeu e o modelo protecionista que estabeleceu – tanto para dificultar o acesso aos mercados internos dos Seis como para subsidiar as exportações de alimentos do grupo para o resto do mundo – compensava a França, que teria reconhecido seu papel como principal potência agrícola regional. Com as sucessivas ampliações da família europeia esse contrato original foi se transformando e refinando, embora se possa dizer que essa fundamental dualidade inicial de primazias em boa medida se sustenta ainda hoje.

Críticos do processo associativo europeu alegam que o mundo criado pelo Tratado de Roma depende, para continuar avançando, das sucessivas ampliações que têm acontecido. O argumento – parcialmente verdadeiro – é de que as ampliações aliviam tensões, ajudam a superar impasses e criam novos espaços para negociação e acomodação de interesses. Aplica-se aqui a máxima do presidente Eisenhower, que dizia que para resolver um grande problema é preciso fazê-lo ainda maior. A Comunidade Europeia já foi comparada a uma bicicleta, que só se equilibra avançando com alguma velocidade. Contudo, e isso é ainda mais verdadeiro, a união entre os sócios só perdura porque os membros se sentem essencialmente satisfeitos com a operação do sistema criado e não se percebe um sentimento individualizado ou generalizado, em nenhuma das partes, em favor de uma ruptura ou de uma autoexclusão. Em outras palavras: não há prova mais eloquente da satisfação com o sistema do que o empenho que põem os países candidatos em seus esforços de admissão e na sua disposição de fazer importantes concessões para obter o desejado

acesso.

Hoje, o exemplo mais eloquente desse empenho e dessa determinação é dado pela Turquia, que insiste em ter abertas as portas europeias apesar de repetidas rejeições. Novas exigências e condicionalidades, revestidas da aparência da objetividade são impostas à pretensão turca e – embora muitas dessas reservas possam se sustentar por si mesmas – encobrem o motivo verdadeiro de resistência comunitária que é o temor de aceitar em seu meio uma importante nação islâmica que provém de um outro molde político e cultural.

A União Europeia, na medida em que avança na direção de modelos cada vez mais íntimos e complexos de integração entre um número muito maior de sócios, enfrenta crescentes desafios conceituais, operacionais e administrativos. Para superá-los, a Europa poucas vezes encontra na história, próxima ou remota, precedentes de fácil aplicação. Os europeus avançam por um caminho realmente novo e ainda mal balizado.

As práticas que tão bem serviram ao projeto no seu início têm dificuldades de adaptação à realidade atual. Agora são mais de vinte os idiomas utilizados como línguas oficiais ou de trabalho; opera-se com sistemas e culturas jurídicas diferentes; são muitas e dissonantes as burocracias nacionais que disputam espaço no emaranhado de Bruxelas.

A União Europeia (UE) não tem hoje nem os meios nem a intenção de conceder aos seus sócios mais recentes as mesmas vantagens que estendeu aos outros recém-chegados quando das primeiras ampliações. Pesam sobre o sistema os importantes custos do protecionismo agrícola (desde o início, esse protecionismo tem absorvido a maior parcela do orçamento comunitário) e os de outros mecanismos de defesa de interesses regionais. No mundo globalizado multipolar e altamente competitivo de hoje, as estruturas pesadas, redundantes e onerosas da UE reclamam urgente modernização.

DE UNIÃO ADUANEIRA A UMA ENTIDADE QUASE FEDERAL

A Europa vem construindo de fato, gradualmente e sem definição ou doutrina precisas, uma estrutura essencialmente federal que deverá acomodar os Estados, as nações e as regiões mais ou menos

autônomas que coexistem dentro do espaço de sua jurisdição, tal como ficou definida no último ciclo de expansão. O trajeto que vai do Tratado de Roma até a imensa arquitetura do que em breve poderá vir a ser uma federação de 27 países é um dos mais extraordinários caminhos já percorridos na história das relações internacionais.

A UE deve ser vista como um sistema *sui generis* ao qual não se podem aplicar, com clareza, as etiquetas de entidade federativa ou confederada; de construção intergovernamental ou supranacional. Como tem sido um processo evolutivo que avança por etapas e vai adquirindo sempre novos contornos, é hoje, sobretudo, um sistema híbrido e complexo que desafia rotulações fáceis. Parece evidente – e isso se pode afirmar – que a Europa tem avançado na direção da conformação de um grande espaço unificado que não nasce, como foi o caso dos Estados Unidos, de uma revolução contra uma antiga metrópole e das deliberações abrangentes de um grande congresso constituinte, mas de processo cumulativo de passos limitados que, no fim do caminho e se tudo der certo, produzirá alguma coisa que se aproximará muito do que poderiam vir a ser os Estados Unidos da Europa.

O gradualismo e o pragmatismo que marcaram todo o processo de construção parecem ter sido resgatados pelos resultados alcançados. A Europa unificada é sensível às reclamações de suas grandes partes e até mesmo de suas pequenas regiões, as quais, em um mundo crescentemente globalizado, pretendem conservar a especificidade de sua língua, costumes e cultura e outros traços diferenciadores, ao mesmo tempo em que se preparam para competir no mercado global nivelador de exigências e impaciente com particularismos. Uma das conquistas mais importantes da construção europeia foi ter sabido conciliar uma visão global do mundo novo em que a Europa deve atuar e competir e uma sensibilidade com as expectativas das regiões que existem no interior do espaço comunitário. Existe uma reflexão na Europa que supõe que a integração será, em algum momento, feita talvez entre regiões e não mais entre Estados, os quais perderiam relevância e coesão como uma das consequências do próprio processo integrador. Em lugar de uma "Europa das pátrias" surgiria então uma "Europa das regiões" cada uma reunindo sócios com intensa identificação de interesses e com significativas características compartilhadas.

O itinerário da UE tem sido balizado pelas inflexões que

correspondem, *grosso modo*, aos grandes tratados e acordos que foram negociados entre os países comunitários. Assim, pode-se contar a história da construção da Europa viajando de etapa a etapa e relatando, brevemente, o que cada uma significou.

Se o Tratado de Roma é o ponto de partida, o próximo grande momento é a assinatura, em 1967, do Acordo de Unificação das três entidades fundadoras e o aparecimento, em seu lugar, das Comunidades Europeias. Em 1979 ocorrem as primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu, pelo sufrágio direto. Em l986 é adotado o Instrumento Europeu Único, que previa uma ampla reforma e a extensão dos poderes da Comissão, sobretudo no que diz respeito à política externa comunitária. Em 1992 dá-se a adoção do decisivo Tratado de Maastricht, que, ao ampliar e completar o Tratado de Roma, estabelece a UE. Só o Tratado fundador de Roma tem a mesma importância para a construção europeia. Já em 1994 registram-se várias novas importantes iniciativas: a que criou a Comissão das Regiões; a que criou o Fundo Europeu de Investimentos e, em 1995, a decisão de estabelecer o Bureau Europeu de Polícia, criando-se a Europol. Em 1999 assina-se o Acordo de Schengen, que ordena os processos migratórios e os deslocamentos de pessoas e mão de obra dentro da Comunidade e, por fim, ocorre, com sucesso, o lançamento da nova moeda comum, o euro, culminando um processo de vários anos de cuidadosa preparação e que trouxe consigo a criação do Banco Central Europeu.

A Europa das regiões.

O Tratado de Roma tem a marca da primeira fase da reconstrução da Europa do pós-guerra, no quadro dos condicionamentos da Guerra Fria. O Tratado de Maastricht, por sua vez, é o reflexo da situação criada depois do fim desse longo enfrentamento, no quadro da reunificação alemã. A adoção do euro, que, em certa medida, substitui o marco alemão, servirá também como um novo gesto para indicar que a Alemanha, recuperada sua integridade territorial e restaurado o seu poder, continua a oferecer provas de um comportamento que reforça a confiança de seus vizinhos e sócios.

Nem o Acordo de Schengen nem a adoção do euro obtiveram a adesão inicial, ou mesmo até agora, de todos os países comunitários. Essa situação não se deve alterar em período previsível. Em mais uma

demonstração de sua flexibilidade pragmática, a Europa aceitou avançar em duas velocidades e acomodar os interesses de sócios tematicamente minoritários que preferem dispor de tempo adicional para se ajustar ao ritmo dos países de vanguarda. É preciso, contudo, utilizar o euro como símbolo do que a Europa aprendeu a fazer de forma concertada. Não é um pequeno feito criar uma moeda hoje comum a mais de 13 países sem que a sua implantação tenha provocado turbulências nas economias participantes e que essa moeda, depois de anos de relativa fraqueza, se ofereça hoje, juntamente com o iene japonês, como uma muito atraente alternativa ao dólar.

A assinatura do Acordo de Amsterdã, que estabeleceu a "Política Comum de Defesa e Relações Internacionais" (CFSP), se deu em l997 e coincidiu com o início da gestão de Romano Prodi. Confere-se, a partir de então, à jurisdição do projeto comunitário novas e importantes atribuições em áreas sensíveis e que eram antes de exclusiva competência dos Estados nacionais.

Assina-se em 2001 o Tratado de Nice, que passa a formar, com os Tratados de Roma e Maastricht, o trinômio dos mais importantes instrumentos comunitários por ser aquele que cria novos espaços, novas regras do jogo e estabelece um novo ordenamento que permitiu acomodar os dez novos membros sem afetar, no essencial, a distribuição de poder, as proporcionalidades de votos e a participação dos sócios majoritários nos mais altos escalões, nos quais se situam os comissários europeus. O Tratado de Roma foi absorvido pelo de Maastricht, e este se desdobrou no de Nice, o que mostra como os três são, a rigor, apenas etapas e desenvolvimentos de um mesmo e único processo. Os princípios e propósitos do Tratado de Roma perduram, reforçam-se e estendem-se nos instrumentos que a ele sucederam.

É chegado o momento, contudo, de deslocar nossa atenção para uma avaliação, mesmo que sumária, de como opera o processo legislativo dentro da UE. O Poder Legislativo europeu se exerce através de um sistema bicameral composto pelo Conselho da União Europeia e pelo Parlamento Europeu. Um legislativo que durante muitos anos teve caráter acessório e meramente consultivo adquiriu, sobretudo depois do Tratado de Maastricht, poderes crescentes. Hoje, como a legislação comunitária se sobrepõe à legislação nacional, o peso do Parlamento Europeu é verdadeiramente muito grande, embora só incida naquelas áreas em que houve expressa delegação de poderes dos Estados nacionais à Comissão Europeia. Um outro limite reside em que o

Parlamento Europeu não pode, até hoje, iniciar propostas legislativas, o que cabe em caráter exclusivo à Comissão e a seus membros.

Existe uma tendência de confundir o Conselho da Europa – a antiga organização, fundada em 1949, que não pertence ao sistema da União Europeia – com o Conselho da União Europeia (antigo Conselho de Ministros), que é o corpo legislativo que aqui nos interessa. Ao contrário da Comissão, que pretende expressar os interesses da União como um todo, o Conselho é o fórum em que cada Estado-membro expressa, de forma paritária, seus interesses nacionais.

Há críticas frequentes e generalizadas ao Parlamento europeu. A primeira é a de que o arranjo é dispendioso e processualmente complicado demais, dependendo de imensas máquinas burocráticas e, sobretudo, ao fato de que, ao operar em duas sedes (Estrasburgo e Bruxelas), com atividades residuais em Luxemburgo, onera muito o orçamento comunitário e, por via de consequência, as contribuições dos Estados-membros. Outra crítica sensata que se faz incide sobre o número até agora sempre crescente de parlamentares, o que ocorria por razões inerciais e para atender às expectativas dos recém-chegados, sem prejudicar os interesses já criados dos membros mais antigos. Hoje existe um parlamentar europeu para cada grupo de cerca de 650 mil habitantes. Para corrigir o que parecia uma expansão sem limites, a UE decidiu finalmente estabelecer um teto máximo de 750 parlamentares e essa norma tem todas as condições para ser mantida.

As eleições, agora por sufrágio direto, para o Parlamento Europeu não costumam provocar grande interesse nos países membros. Os índices de abstenção são elevados e o europeu comum não costuma se identificar com órgãos, questões e procedimentos que lhe parecem remotos e em alguma medida alheios aos interesses e às prioridades de seu cotidiano. Importa registrar, todavia, que o Parlamento Europeu, representando um universo de 450 milhões de eleitores, constitui o segundo maior eleitorado do mundo, superado apenas pelos números da democracia parlamentar da Índia. Pouco a pouco, a política comunitária se vai tornando mais real e mais influente para os eleitores dos 27 sócios e os partidos políticos que vão sendo criados em Estrasburgo e Bruxelas. Embora se assemelhem, em suas grandes tendências, às organizações políticas nacionais que lhes serviram de matrizes, vão adquirindo rótulos e personalidade próprios e uma expressão que vai além, naturalmente, de interesses estritamente nacionais.

Observa-se na Europa comunitária de hoje, *et pour cause*, certa fadiga com o exercício da democracia. Isso porque os mecanismos de consulta e participação da UE se superpuseram aos mecanismos tradicionais de exercício da cidadania em sua dimensão exclusivamente nacional, e os eleitores são chamados, com uma frequência que para muitos parece excessiva, a participar de eleições, referendos ou outros mecanismos de auscultação da opinião pública. Novas tecnologias talvez ofereçam soluções, com maior economia de tempo e gastos, para que um eleitorado cada vez mais idoso e cético possa fazer conhecer sua vontade sem a fadiga e os incômodos dos atuais métodos. Os europeus terão que continuar a se adaptar, de qualquer forma, à prática de uma democracia intensa e assiduamente participativa, exercida em numerosos níveis, especialmente até que o processo de integração europeu seja concluído e o desenho das numerosas instâncias democráticas nacionais e comunitárias tenha se estabilizado.

O mais recente episódio da caminhada europeia foi a aprovação, em 2004, do Tratado Constitucional da Europa (TCE), em preparação desde a assinatura da Declaração de Laeken em 2001, e que havia sido encomendado à Convenção constituinte presidida por Valery Giscard d'Estaing, ex-presidente da França. A expectativa inicial era a de que o texto constitucional fosse rapidamente aprovado. Os primeiros referendos nacionais pareciam confirmar essa expectativa e 17 países comunitários deram sua aprovação. Veio então uma inesperada dupla rejeição: pela França e pela Holanda. Depois desses dois insucessos, sete outros países – entre os quais a Grã-Bretanha – resolveram adiar seus respectivos referendos e todo o processo entrou em um compasso de espera que dura até hoje.

Sem configurar exatamente um fracasso, a situação criada sugere que um cronograma um tanto artificial foi imposto, que a Europa deu um passo além de suas pernas e que a pausa agora criada foi, de fato, a melhor solução. Existem aqueles que acham que se deve apenas esperar uma melhor oportunidade, mantendo-se o projeto constitucional tal como existe; outros consideram que bastariam emendas tópicas para permitir o relançamento do projeto. Finalmente, existem aqueles que acham que metas mais modestas devam ser perseguidas, com a busca de um modelo constitucional menos ambicioso. Não parece haver, de qualquer maneira, vontade política de voltar inteiramente atrás e recomeçar tudo desde a estaca zero.

No itinerário da evolução da UE existe um último documento a

registrar: a Declaração de Berlim, de março de 2007. E um texto curto, de caráter essencialmente comemorativo. Esperava-se mais da presidência alemã e da comemoração dos cinquenta anos e procurou-se ver na modéstia do texto adotado um sinal de que a UE teria esgotado seu grande ímpeto criador, que vive um compasso de espera e precisa de um tempo para incorporar as grandes alterações que as últimas ampliações necessariamente produziram.

Um outro eixo útil para avaliar a evolução do projeto europeu é investigar como os homens responsáveis pela comunidade foram evoluindo de uma posição inicial em que eram meros funcionários internacionais – a rigor, uma elite tecnocrática – até se transformarem em verdadeiros líderes políticos, em larga medida atuando com termos de referência supranacionais e dotados de mandatos que lhes conferem uma outra voz e uma outra autoridade.

Seria de justiça destacar que o homem que prepara o terreno para essa mudança e confere ao cargo grande prestígio intelectual e maior massa crítica política é o francês Jacques Delors, presidente da Comissão Europeia de 1985 a 1995. Foi sucedido por Jacques Santer, de Luxemburgo, que teve seu mandato abreviado em 1999 por suspeitas de improbidade e má gestão, não só sua como dos demais comissários. Romano Prodi é o primeiro presidente que assume, com seu grande currículo como homem público, depois de assinado o Tratado de Amsterdã – e passa a ter uma reconhecida representação política e novos termos de referência que lhe permitem atuar como um autêntico líder político e, em boa medida, com a desenvoltura de uma verdadeiro "primeiro-ministro europeu". Para assessorá-lo, conta com o espanhol Javier Solana, designado alto representante para a Política Comum de Defesa e Relações Internacionais, o que lhe permite agir como um ministro de Relações Exteriores *de facto* da entidade comunitária.

Depois da adoção do Tratado de Amsterdã, a Comissão e sua liderança passam a atuar nas Nações Unidas, na Organização Mundial de Comércio (OMC), em outros organismos e agências internacionais como, também, no relacionamento bilateral com os demais países, virtualmente como um poder soberano. Foi, assim, com surpresa e desapontamento que a UE, depois de tantos sucessos, enfrentou o revés relativo que representou a rejeição do projeto constitucional pelos eleitores franceses e holandeses, quando se esperava que nos dois países o projeto fosse aprovado com uma margem confortável. Não é

fácil identificar o momento em que será novamente posto em marcha o projeto constitucional, embora pareça certo que isso se dará antes cedo do que tarde – 2009 foi indicado como uma data limite – e que a caminhada em direção à conclusão do pacto federativo irá continuar, já que a dinâmica da construção comunitária não permite que se perca o foco e o ímpeto negociador.

A nova estatura da UE e de seus principais líderes comporta um número de evidentes contradições. Ao mesmo tempo em que a Europa decide unificar sua política de defesa e de relações internacionais, França e Grã-Bretanha não abrem mão dos assentos permanentes que ocupam no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Muito pelo contrário, a Alemanha busca, para a Europa, um terceiro assento permanente. Não é fácil reconciliar essas duas políticas.

Também na OMC, o negociador de todos os interesses dos países da UE é o comissário europeu para o Comércio, Peter Mandelstam, com amplos poderes de negociação e decisão, embora perdurem nas estruturas administrativas dos governos dos países-membros capacidade e impulsos para negociar bilateralmente com outros países ou grupos de países. Contudo, mesmo nesse terreno, onde se travam hoje as mais acirradas disputas internacionais, a Europa atua de forma perfeitamente integrada.

O CAMINHO ADIANTE

O sucesso de um processo dinâmico como tem sido o da unificação europeia gera desafios e expectativas crescentes. A trajetória da UE, brilhante sem dúvida até agora, não provoca mais, cinquenta anos depois do início da trajetória, um verdadeiro entusiasmo especialmente entre os mais jovens, acostumados ao seu entorno e a essa dualidade de identidades hoje tão característica do homem europeu: a nacional, de cada um, e a europeia reunindo a todos.

Observa-se que, paralelamente ao desenvolvimento de uma personalidade comunitária, os europeus têm, de certa maneira, regressado a determinadas fidelidades regionais e mesmo locais como um modo de resgatar aspectos de suas culturas e identidade que estimam importante preservar e cultivar. Bascos, catalães, flamengos, escoceses, galegos, piemonteses e tantos outros procuram recuperar suas matrizes para uma revalorização não só do seu direito à

autodeterminação como também para dizer que, ao acederem a uma identidade comunitária maior, não querem perder valores e raízes que os definem e identificam. A contradição é apenas aparente. Os europeus querem as vantagens da participação no grande processo integrador e querem também afirmar uma outra identidade particular e específica a cada grupo linguístico ou cultural.

A crise do projeto constitucional e o impasse temporário que se criou reabriram, em certa medida, um dos debates que já estava presente em Roma e que nunca se resolveu de forma terminante entre os parceiros: se a Europa irá se encaminhar para um destino essencialmente intergovernamental (como seria ainda, talvez, o desejo majoritário de britânicos e franceses) ou se chegará um projeto verdadeiramente federal, como vem sendo construído e como seria a preferência da grande maioria dos membros, sobretudo dos menores e daqueles de incorporação mais recente.

Depois de vários anos em que as atenções e as preocupações comunitárias se voltaram quase que exclusivamente para o leste e para a incorporação dos novos sócios da Europa Oriental, a UE procura agora entender melhor e se ajustar ao mundo globalizado que se criou depois do fim da Guerra Fria para desenvolver e reforçar vínculos especiais com outros países e regiões prioritárias. Os europeus, é evidente, reconhecem a nova dimensão mundial do desafio e a necessidade de sustentar o ritmo de avanço institucional e operacional do que deve ser, para poder funcionar e competir, essencialmente um projeto aberto e dinâmico.

Os europeus também se dão conta de que, nas batalhas pelos mercados mundiais, enfrentam países que são em si continentais – por sua dimensão e pelo seu imenso poder econômico – como Estados Unidos, China, Índia e países com a escala e os recursos de Brasil e Rússia. Os quatro últimos foram reconhecidos como parceiros estratégicos da UE, o que indica o desejo de criar e desenvolver um tipo novo e especial de vinculação com grandes atores nacionais. Esse passo parece também afastar, por um tempo ao menos, as perspectivas de um acordo entre os europeus e outras entidades associativas, como seria o caso das negociações, virtualmente hoje em ponto morto, com o Mercosul.

Essas novas parcerias com os grandes emergentes são o reconhecimento, pela Europa, de que um mundo globalizado requer novas estratégias e que novos grandes atores apareceram e não podem

ser ignorados. Existe também a compreensão de que os modelos clássicos de protecionismo estão amplamente esgotados e que um sistema sobrerregulado e sobrecontrolado como é, em suas linhas gerais, o europeu não poderá, sem importantes reformas, se manter competitivo no futuro.

Um dos preços, talvez o mais oneroso, do processo de unificação europeu foi a aceitação de uma dimensão burocrática e corporativa, múltipla e cumulativa, que faz com que todo processo decisório centrado em Bruxelas seja lento, caro, complicado e muitas vezes contendo uma larga medida de contradições internas que são o resultado da busca da harmonização de interesses e políticas que não têm a clareza e a univocidade daquelas que costumam emanar de um processo de tomada de decisão realmente nacional. A UE está marcada ainda por uma inevitável dualidade de impulsos, consequência do momento de considerável ambiguidade que o sistema ainda atravessa e do qual talvez não consiga se libertar no futuro imediato. Já não se trata mais de promover a cooperação e a integração econômica, e não é ainda, profundamente, uma sociedade que tenha a coerência, a clareza e a quase espontaneidade que costumam acompanhar as experiências genuinamente nacionais. Assim, a Europa comunitária ganha, por um lado, a riqueza que deriva de suas diversas matrizes nacionais constitutivas, mas, ao mesmo tempo, as complexidades, contradições e hesitações que decorrem dessa mesma diversidade.

É provável e talvez indispensável que o processo de integração continue avançando para que o tempo vá forjando aquela percepção tantas vezes unívoca que brota, com naturalidade, nas sociedades nacionais. O que aqui se sugere é que o processo integrador está em uma encruzilhada: o supranacionalismo europeu de certa maneira já existe, embora de forma incompleta e imperfeita, enquanto os nacionalismos sobre os quais o sistema foi construído estão ainda longe de desaparecer – e sobrevivem também de forma imperfeita e enfraquecida.

A dinâmica dos últimos cinquenta anos sugere que para a Europa será muito mais fácil avançar em direção a uma união ainda mais íntima e estreita do que recuar de volta a um momento anterior do processo ou, o que seria absurdo, para o ponto de partida anterior ao Tratado de Roma. Em outras palavras: o processo, até onde a vista alcança, parece irreversível e os europeus são obrigados, pela própria natureza das coisas, a estendê-lo e aprofundá-lo. Não teriam como voltar atrás –

mesmo setorialmente – a não ser sem grande perda de prestígio, crédito e *status* – e talvez com o risco adicional de desmanchar tudo o que foi tão cuidadosamente edificado até agora.

Para se ter medida da complexidade gerada pela natureza mesma do processo associativo, basta mencionar as assimetrias do calendário eleitoral das 27 democracias que compõem a UE. Há sempre algumas administrações nacionais que começam seus mandatos; outras que terminam os seus, um sem-número de alterações, a cada momento, da configuração do poder e das pessoas e partidos que o exercem, eleições e mudanças de equipe em um país ou outro, sem datas marcadas, como é da natureza mesma dos sistemas parlamentares. Virtualmente a cada momento, sócios que não estão em sincronia nem vivem o mesmo momento político, e que estão sujeitos a calendários, prioridades e constrangimentos próprios, são obrigados a coordenar, formular e executar, em muitos campos, uma política comum.

Sempre houve na Europa grupos que se identificam como "eurocéticos" ou "europessimistas". Até agora, o sucesso sustentado da experiência comunitária não lhes tem dado ganho de causa, mas de uns tempos para cá se reforçam as dúvidas e premissas que motivam e inspiram esses grupos. O fato central é que o crescimento econômico da UE, em períodos recentes, tem sido mais lento do que o de seus grandes rivais e não se observam na Europa sinais da retomada de um maior dinamismo. A entrada de sócios menos aptos e competitivos na UE determina, em alguma medida, que todo o comboio seja obrigado às vezes a navegar em menor velocidade.

É fato, também, que o modelo comunitário não consegue se desvencilhar da herança do peso do papel do Estado na condução da economia, de uma multiplicação perversa de órgãos e instâncias burocráticas e de uma relutância em trabalhar com a intensidade, a criatividade e a informalidade que prevalecem em sistemas rivais. A UE se fez pelo empilhamento de instâncias, mecanismos e burocracias nacionais e comunitárias e os novos tempos reclamam uma drástica eliminação dessas superposições.

Dois outros grandes problemas afetam a Europa de hoje: as dificuldades em reduzir os níveis de desemprego e os gastos com seguridade social e a dificuldade em absorver os grandes contingentes migratórios que se incorporam anualmente ao mercado de trabalho comunitário. Sobretudo quando esses contingentes se originam em países de cultura islâmica, as dificuldades de integração harmoniosa

são evidentes e agudas.

A Europa convive mal com a diversidade étnica e cultural. Países como Estados Unidos e Brasil, apesar das marcadas diferenças de formação histórica que existem entre ambos, trazem essa diversidade como parte de sua própria identidade e – embora em um e em outro sejam ainda muitas as injustiças e as exclusões – as duas sociedades aprenderam, desde sempre, a conviver com o fato incontornável dessa diversidade. Na Europa, onde as populações de longa implantação estão numericamente em declínio, os imigrantes são ao mesmo tempo indispensáveis e mal aceitos. Existem tensões agudas e crescentes – sobretudo nas periferias dos grandes centros urbanos – e não se vê, ainda, a luz no fim do túnel. A eventual inclusão na UE das novas repúblicas que antes integravam a Iugoslávia será um desafio adicional. O risco de que o vírus de uma quase "balcanização" se infiltre na experiência europeia não pode ser ignorado.

OS MODELOS REGIONAIS EM UM MUNDO GLOBAL

Para além dos desafios que são naturais e inerentes ao estágio atual do processo de integração que a Europa há cinquenta anos pôs em marcha, existe uma outra pergunta mais inquietante. Resta saber se as pirâmides interdependentes de poder montadas em Bruxelas e nas capitais comunitárias são um prenúncio do futuro ou, pelo contrário, relíquias de um tempo em que os Estados desempenhavam um papel central e determinante.

A pergunta não é saber se a ideia de uma Europa unida é boa (a resposta a essa pergunta é irresistível e enfaticamente afirmativa), mas saber se o modelo adotado – do qual Bruxelas é o topo, e que foi o de uma superposição de poderes locais, regionais, nacionais e agora comunitários, preservados muito além do que precisariam ser pela obstinação de cada burocracia em sobreviver mesmo depois que sua utilidade tenha cessado – é viável e se o modelo criado poderá se manter competitivo em um mundo marcado pela lógica inexorável da globalização. O que a Europa criada desde o Tratado de Roma enfrenta hoje não é, certamente, a ameaça de um colapso de suas instituições e do compromisso dos povos constituintes da União com a sua preservação. O risco é o de que haja um lento e insidioso declínio do peso e da influência da Europa no mundo e que o modelo de integração

complexa e tortuosa que a UE representa não tenha condições para enfrentar bem o desafio de outros sistemas muito mais ágeis e produtivos.

Resta ainda saber se a Europa se reorientará sobre o Atlântico Norte e buscará criar ou recriar o tipo de associação com os Estados Unidos e o Canadá de que a Otan, em outra dimensão, foi o símbolo maior ou irá, em sentido contrário, continuar a ampliar sua projeção para o leste, buscando a criação de um espaço a rigor eurasiano. Talvez – e os parceiros estratégicos até agora escolhidos pela Europa, entre eles o Brasil, são uma indicação disso – a Europa, através da associação com os grandes emergentes, procurará romper o casulo geográfico e buscar relacionamento especial com países de grande peso especifico de outras regiões e que compartilham influência e responsabilidades especiais no mundo globalizado.

Não se deve fugir ao registro do pior momento que a Europa comunitária enfrentou, quando ficou manifesta sua incapacidade para intervir de forma decisiva na antiga lugoslávia e especialmente quando, em Serebrenica, em 1995, ocorreu o maior genocídio e os mais graves crimes contra os direitos humanos em solo europeu desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Então, foi preciso que a Otan, com a presença decisiva de forças norte-americanas, atuasse na Bósnia para que a crise fosse superada. A incapacidade da Europa de atuar em seu próprio quintal ficou manifesta e acentuou-se a percepção de que, apesar de já ser um gigante econômico, a Europa unificada era um relutante e débil ator em situações em que a determinação e a força se faziam necessárias.

A política europeia comum de defesa e relações internacionais, criada em parte para corrigir essa vulnerabilidade, custa a sair do papel e não parece motivar sócios que não desejam nem as despesas nem as responsabilidades que acompanham a criação e a aplicação de uma força eficaz e moderna. É possível, talvez mesmo provável, que a Europa, depois de tantas guerras e lutas, tenha tomado uma aversão duradoura pelo uso da força e que não tenha mais objetivos nem vontade para ir além da construção de um espaço de conforto e prosperidade.

Passado meio século marcado por imensas conquistas econômicas, comerciais e sociais, o processo de unificação da Europa só pode ser definido como um grande sucesso. Na ausência de uma verdadeira dimensão política e militar, o papel que a Europa representará no mundo

do século XXI deverá ser, seguramente, menor do que aquele que lhe coube desde o Renascimento. Ao reorientar a Europa para os caminhos da cooperação, o Tratado de Roma talvez tenha dado ao "velho continente" um futuro seguro e de previsível prosperidade, mas não pode fazer com que a construção da história e o desenho do futuro voltem a passar, em primeiro lugar, pelos caminhos da Europa.

NOTAS

[*] N.E.: Ver "Primeira Guerra Mundial" e "Segunda Guerra Mundial" em *História das guerras* (São Paulo: Contexto)

BIBLIOGRAFIA

DINAN, Desmond. *Origins and Evolutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
FITOUSSI; LE CACHEUX (orgs.). *Rapport sur l'Ettat de l'Union Européenne*. Paris: Fayard/ Presse Sciences Po, 2007.
FONDATION SCHUMAN. "L'Etat de Union", *Rapport Schuman 2007 sur l'Europe*. s/n, 2007
PETERSON; SHACKELTON. *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
WALLACE; POLLACK. *Policy making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2005.*

TRATADO DE NÃO PROLIFERAÇÃO NUCLEAR – TNP (1968)

Luís Fernando Panelli César

Dia 16 de Julho de 1945: os Estados Unidos explodem no deserto Jornada del Muerto, ao norte de Alamogordo, Novo México, e a bomba é apelidada de "Geringonça" (*the Gadget*). O primeiro teste nuclear da história produziu uma energia equivalente a 19 quilotons de TNT, potência superior a qualquer arma utilizada pela humanidade até aquele momento. O êxito do teste, realizado sintomaticamente na véspera da Conferência de Potsdam, propiciou ao presidente Truman a alavancagem necessária para demonstrar aos Aliados que a nova ordem internacional teria os Estados Unidos como principal articulador e fiador (veja o capítulo "Conferências de Yalta e Potsdam (1945)").

O Projeto Manhattan, nome atribuído ao extraordinário esforço de guerra americano para desenvolver um artefato nuclear antes que os alemães o fizessem, reuniu as mentes mais brilhantes do planeta, de várias nacionalidades, sob a coordenação do físico J. Robert Oppenheimer, que ficou conhecido mundialmente como o "pai da bomba atômica". Os americanos venceram a disputa bélica e tecnológica contra as potências do Eixo e sua ascendência sobre o sistema internacional vigora até hoje de forma indisputável.

Oppenheimer transformou-se no grande herói americano, a síntese perfeita da inteligência e da capacidade de gestão, a serviço de uma máquina de guerra implacável na luta contra os totalitarismos, como sustentava o discurso dos vencedores. "Prometeus modernos pilharam novamente o Monte Olimpo e trouxeram de volta para os Homens os verdadeiros raios de Zeus", trombeteava a revista *Life*, em 1945, ao comemorar o feito tecnológico da explosão atômica. O destino reservava a Oppenheimer, contudo, o mesmo desfecho do titã, punido pela eternidade por Zeus pelo furto do fogo do Olimpo, repassado sub-repticiamente aos seres humanos.

Prometeu foi castigado porque incorreu no que os gregos chamavam

de *hubris*, vocábulo que traduz um misto de arrogância e de orgulho. A *hubris* de Oppenheimer foi ter menoscabado a proeza bélica do governo americano, num momento em que o país exercitava seus músculos para consolidar sua hegemonia mundial. Caiu em desgraça e passou a ser tratado como traidor ao defender a interdição do uso da arma de destruição de massa que ajudou a desenvolver, depois das bombas lançadas sobre Hiroshima e Nagasaki. Transformara-se num "Prometeu Americano".

O pai da bomba jamais conseguiu lidar com a culpa decorrente da morte de tantos inocentes. "Sinto que tenho sangue em minhas mãos. [...] Se as bombas atômicas forem adicionadas aos arsenais das nações em guerra, ou aos arsenais das nações que se preparam para a guerra, chegará o momento em que a humanidade amaldiçoará nomes como Los Alamos e Hiroshima", confessa o cientista à *American Philosophical Society*, em outubro de 1945. A ciência do século XX havia dado à luz seu mais notório mártir, a exemplo de Giordano Bruno ou de Galileu.

Em 1949, a União Soviética testa seu primeiro artefato termonuclear. Washington entra em transe paranoico, com suspeitas generalizadas de vazamentos e de atos de traição. Julius e Ethel Rosemberg, com base em provas circunstanciais, são condenados à cadeira elétrica, por conta de uma hipotética colaboração com a União Soviética – jamais comprovada, como revelam as investigações atuais e a abertura de arquivos secretos daquela época.

A percepção corrente é de que a história humana sofrera uma ruptura definitiva: a invenção do poder implacável de autodestruição. Banido dos grandes centros de pesquisa e impedido de ter acesso às verbas de pesquisa governamentais, Oppenheimer assume um novo papel: defender publicamente um plano internacional de controle da energia atômica, o qual se torna conhecido como o Relatório Acheson-Lilienthal (escrito, em sua maior parte, pelo próprio Oppenheimer), a verdadeira semente do regime de não proliferação, que passará a vigorar duas décadas depois, e que tem o Tratado de Não Proliferação de armas nucleares (TNP) entre seus principais pilares de sustentação.

O século XX foi, por excelência, um "século de Luzes", num aprofundamento radical de vários preceitos do Iluminismo. Uma miríade de acontecimentos e de descobertas em todas as áreas do conhecimento que representou, para muitos, a perspectiva otimista de um novo Renascimento. Esse mesmo período levou-nos, porém, a níveis de destruição nunca antes imaginados, com duas guerras

mundiais e um grande número de conflitos localizados, que cobraram a vida de milhões. Presenciamos, igualmente, uma extraordinária concentração de riqueza nas mãos de poucos países desenvolvidos, a par de crises econômicas de alcance verdadeiramente global. Assistimos ao surgimento de ideologias autoritárias, que, em nome de uma razão instrumental transformadora e pseudoemancipatória, manipularam a vida de bilhões de indivíduos, subjugando sua liberdade de expressão, limitando seu direito de ir e vir, matando e mutilando milhões de inocentes, sempre em nome da falaciosa construção de um "Novo Homem". Nesse sentido, o século xx foi também, e sobretudo, um "século de trevas".

Em meio a tantas catástrofes, a ameaça da aniquilação nuclear, revelando uma visão insólita da "nêmesis tecnológica", foi o pior pesadelo do pós-guerra. Ali estavam todos os signos do Apocalipse de São João: o *Armagedon*, a guerra total e aniquiladora. O poeta americano T. S. Eliot, no monumental *The Waste Land*, de 1922, prenuncia os signos do novo Holocausto (do grego *holókauston*, sacrifício em que a vítima era queimada inteira), ao afirmar: " *I will show you fear in a handful of dust*" (Eu lhes mostrarei medo num punhado de poeira).

Um punhado de cinzas foi justamente o que restou das duas cidades japonesas – Hiroshima e Nagasaki – calcinadas, em 1945, pelos dois primeiros e únicos artefatos nucleares usados num teatro de guerra até a atualidade. A humanidade jamais conhecera tal poder destruidor. Oppenheimer entendeu finalmente as consequências do que havia ajudado a produzir. Não por acaso afirmou, logo depois da catástrofe: "a única defesa contra essa nova arma é sua eliminação".

O terror do final dos tempos é, sem dúvida, a força motriz que impulsiona a arquitetura internacional da segunda metade do século xx. Os idealistas continuavam a acreditar que, respeitadas as diferenças nacionais e históricas, a paz seria resultado de um exercício criativo de diplomacia multilateral, do bom-senso e da boa vontade dos povos, no mais perfeito espírito da "Paz Perpétua" kantiana, definida como um conjunto de Estados com constituições democráticas e liberais, com relações altamente institucionalizadas, e cujos conflitos se resolvem por meios pacíficos, sem recurso ao uso da força militar.

Nada mais longe da verdade: antes mesmo do armistício final da Segunda Guerra, com o pó dos escombros ainda por assentar, as cartas do novo sistema de competição internacional já estavam sendo dadas.

Há quem defenda a tese de que os artefatos nucleares explodidos pelos americanos sobre o Japão nada mais foram do que um sinal de advertência hegemônica ao mundo e, principalmente, à União Soviética, cujos propósitos expansionistas já se delineavam em seu movimento em direção ao Oeste da Europa, no fim da guerra.

Inaugura-se a Guerra Fria, um embate com novas premissas e grandes narrativas baseadas na impossibilidade de as potências nucleares entrarem em qualquer combate físico. Na "luta fria" substitui-se o campo de batalha real pela virtualidade das arenas ideológica, política, econômica, cultural e até desportiva. O conflito "quente" é expulso para a periferia do sistema (as chamadas *proxy wars*, guerras por procuração), às vezes com consequências dramáticas, em termos de vítimas.

De acordo com a lógica da Guerra Fria, se determinada nação do mundo viesse a adotar um regime socialista, imediatamente se transformaria numa ameaça aos interesses americanos e passaria a ser tratada como inimiga. Por outro lado, qualquer movimento popular que combatesse um governo alinhado aos Estados Unidos imediatamente receberia o apoio da URSS. Em suma: um mundo de automatismos previsíveis, embora nem sempre controláveis. A única regra imutável era a inviabilidade do confronto direto entre as grandes potências.

Essa norma pétrea quase foi violada em outubro de 1962, quando irrompe a "Crise dos Mísseis em Cuba". Durante 13 dias, o mundo atravessou um de seus mais dramáticos momentos. Poucos se deram conta do perigo à espreita. É curioso, aliás, que a História Contemporânea não haja reservado para aquele conflito espaço compatível com sua magnitude. A verdade é que nunca estivemos tão próximos do *Armagedon*.

A URSS, ciente da sua inferioridade no campo nuclear em relação aos EUA, decide instalar quarenta plataformas de lançamento em Cuba para mísseis SS-4 e SS-5, o que aumentaria em 70% a sua capacidade de ataque, tendo em vista a proximidade dos alvos a serem alcançados na costa leste americana. A inteligência americana descobre o movimento soviético e reage imediatamente decretando um bloqueio naval para evitar o ingresso de novas armas já a caminho e exigindo a retirada imediata dos mísseis de Cuba. O cenário para o caos estava armado e o risco de uma confrontação termonuclear aproximava-se inexoravelmente.

Kennedy e Kruschev, empurrados por suas respectivas máquinas

militares e sem controle de todas as variáveis no tabuleiro, veem o conflito escalar para um perigoso patamar de "não retorno". No fundo, os homens com o "dedo no botão nuclear" desconheciam a dinâmica daquela nova forma de enfrentamento. O processo decisório havia se tornado complexo e irreversível porque, uma vez acionada a máquina de guerra, não haveria volta. A falta de mecanismos de comunicação direta entre os dois líderes também provou ser fatal.

Talvez ciente de sua inferioridade tática e estratégica, Kruschev recua e manda retirar os mísseis de Cuba, para desespero de Fidel Castro, que sequer foi consultado sobre a decisão soviética de retroceder. Kennedy faz concessões marginais, para não caracterizar qualquer forma de humilhação para Kruschev. Seguindo o exemplo do barão do Rio Branco ("há vitórias que não devem ser comemoradas"), jamais proclama vitória no processo de superação da grave crise. Muitos oficiais de alta patente das Forças Armadas americanas, aliás, interpretam o desfecho da crise como um sinal de fraqueza de Kennedy. Julgaram irresponsavelmente que uma oportunidade de ouro havia sido desperdiçada para arrasar o poderio soviético.

A consequência mais tangível do episódio foi a constatação da necessidade premente de um canal direto de comunicação entre os dois homens mais poderosos do planeta. Decide-se pela instalação de uma *hot line* ou "telefone vermelho", linha direta e segura entre a Casa Branca e o Kremlin. A Crise dos Mísseis representa um marco decisivo da Guerra Fria e terá impacto direto nas discussões sobre não proliferação nuclear. Não por acaso, o cientista político Raymond Aron qualificou a Guerra Fria como a ordem internacional caracterizada pelo impasse político-estratégico: "paz impossível, guerra improvável".

Em rápidas pinceladas, eis o pano de fundo rudimentar que antecede o surgimento do Tratado de Não Proliferação de armas nucleares, o controverso TNP, pacto que representa um dos mais importantes tratados da história contemporânea. Sem sombra de dúvida, uma força estruturante da atual ordem internacional, embora os críticos nele identifiquem um instrumento de congelamento do poder mundial, ou ainda, um tratado que corporifica cinicamente a "desigualdade soberana dos Estados", numa inversão pragmática da tese defendida por Rui Barbosa na Conferência da Haia, de 1907.

GÊNESE DO TNP: HOBBES E KANT

No *Leviatã*, Thomas Hobbes explanou os seus pontos de vista sobre a natureza humana e as necessidades dos governos e das sociedades. No "estado natural", existe uma constante guerra de todos contra todos (*Bellum omnia omnes*):

> O estado de natureza retrata a maneira pela qual os indivíduos, sendo o que são, se comportariam inevitavelmente se não houvesse nenhuma autoridade para obrigar ao cumprimento da lei ou do contrato. [...] Esse comportamento seria inevitavelmente uma luta incessante dos indivíduos, uns contra os outros, uma luta de cada um deles pelo poder sobre os outros. A intenção de Hobbes, claro, é mostrar que essas condições frustrariam inevitavelmente o anseio de todos os seres por "viver comodamente" e de evitar a morte violenta, e que portanto todo indivíduo ponderado deveria fazer o que fosse preciso para se proteger contra essas condições e que só a aceitação, por todos os indivíduos, de um poder soberano absoluto é suficiente para proteger contra elas.[1]

O mundo do pós-guerra encontrar-se-ia, assim, numa espécie de "estado natural" e somente um contrato entre as nações (sob a égide das potências nuclearmente armadas, o "Leviatã contemporâneo") poderia evitar a proliferação desses artefatos e, portanto, a destruição de todos por todos. A ideia de um tratado que impedisse países não detentores de artefatos nucleares de virem a desenvolvê-lo começou a ser defendida na Assembleia Geral da ONU em 1961. Naquele momento, apenas os Estados Unidos, a França, a Grã-Bretanha e a União Soviética tinham feito sua bomba. A China só se tornaria uma potência nuclear em 1964.[2]Os cinco países mencionados conformaram um verdadeiro "diretório" do poder mundial, o qual jamais poderia confiar nas boas intenções dos países sem armas de destruição em massa, mas com condições de desenvolvê-las.

Era preciso, portanto, impor um instrumento jurídico internacional forte, que tratasse dos sintomas (o risco de proliferação da bomba), e não da doença (a própria existência da arma de destruição de massa), algo que ficaria para um futuro distante, num processo incerto e sempre adiado de desarmamento. A vigilância, ademais, deveria ser permanente e implacável, com mecanismos rígidos de controle do uso pacífico da energia nuclear. Tornava-se imprescindível desconfiar de tudo e de todos. Sobretudo da melhoria transitória da conjuntura internacional, porque ela poderia ocultar fatos que, mais tarde, poderiam transformar-se num Cavalo de Troia.

As superpotências nucleares comportaram-se mais sob a inspiração "hobbesiana" do que sob os eflúvios idílicos dos juristas e dos homens públicos que ainda acreditavam na possibilidade, ao menos teórica, da "paz kantiana". As negociações do TNP foram conduzidas

essencialmente pela União Soviética e pelos Estados Unidos, aos quais aderiram mais tarde os outros membros aliados das superpotências (18 países a integrar o foro do desarmamento em Genebra), assim como 7 países do Movimento dos Não Alinhados. O Tratado foi finalmente assinado em 1968, em Genebra, entrando em vigor em 1970. Conta hoje com 190 Estados-partes, praticamente o total de países integrantes da ONU.[3]Somente quatro países não fazem parte do TNP: Índia, Paquistão, Israel e a Coreia do Norte.

O texto do Tratado é sintético e direto. No Preâmbulo: a) reconhece a ameaça das armas nucleares para a sobrevivência da humanidade; b) explicita que sua proliferação agravaria esse perigo; c) reforça o regime de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e consagra a legitimidade do uso pacífico da energia nuclear; d) reconhece a necessidade de pôr termo aos testes de explosão nuclear e de dar início a um amplo processo de desarmamento.

Em seu articulado, o Tratado concentra-se em:

1 Impedir que os Estados nuclearmente armados disseminem a bomba;
2 Coibir qualquer ação que permita aos Estados não possuidores de artefatos nucleares de virem a adquiri-los;
3 Obrigar os Estados-partes a aderirem ao regime de salvaguardas da AIEA;
4 Facultar aos Estados-partes o direito inalienável de desenvolver a investigação, a produção e o uso pacífico da energia nuclear para fins pacíficos;
5 Incentivar os Estados que têm armamentos nucleares a cessar a corrida armamentista e buscar o desarmamento completo, sob escrutínio internacional;
6 Permitir que grupos de Estados-partes celebrem tratados de zonas isentas de armas nucleares;
7 Consagrar o processo quinquenal de revisão dos termos do Tratado (as chamadas Conferências de Exame);
8 Passados 25 anos de sua celebração, pactuar ou não sua extensão indefinida, a par de regulamentar as provisões referentes à retirada de um Estado-parte do TNP.

A Índia participou ativamente das discussões do instrumento, mas decidiu não subscrever o texto final por achar que ele não atendia a seus anseios com relação ao desarmamento. Um pretexto pragmático, aliás, já que a Índia faria a sua primeira experiência nuclear “para fins

pacíficos", em 1974, e termina por explodir um artefato em 1998 (o eufemismo "para fins pacíficos" não é mais utilizado), a par de desenvolver mísseis de médio alcance. Dias depois, o Paquistão, que já havia desenvolvido a tecnologia missilística, também mostra ao mundo que se tornara uma potência nuclear, numa competição regional que abarca também a China, gerando um foco de instabilidade crônica para a paz mundial.

O Conselho de Segurança, mediante sua Resolução 1172 (1998), condena os testes nucleares realizados por ambos os países e os considera uma ameaça à não proliferação nuclear e ao desarmamento, ao mesmo tempo que os concita a aderir ao TNP sem delongas e sem pré-condições. Os resultados dessa decisão do Conselho são mais retóricos do que práticos, já que nenhum dos dois países decide abrir mão de seus artefatos nucleares.

É preciso reconhecer, todavia, que as críticas feitas pelo influente político indiano Jaswant Singh, acerca do TNP e da morosidade no avanço do desarmamento, são procedentes:

> A Índia foi o primeiro Estado a pedir o banimento dos testes nucleares: em 1954, um tratado não discriminatório de não proliferação; em 1965, um tratado de não utilização de armas nucleares; em 1978, o congelamento dos arsenais nucleares, em 1982, um programa em etapas de eliminação completa de armas nucleares, em 1988. Desafortunadamente, a maior parte dessas iniciativas foi rejeitada pelas potências nucleares, que ainda consideram essas armas essenciais para a sua própria segurança. O que emergiu, consequentemente, é um regime discriminatório e equivocado de não proliferação, que ameaça a segurança da Índia.[4]

As ponderações de Singh são muito similares àquelas sustentadas por críticos brasileiros do TNP, como veremos adiante.

A celebração do TNP consolida o que se convencionou chamar de "equilíbrio do terror", o monopólio de arsenais nucleares pelas cinco grandes potências do Conselho de Segurança da ONU. Nas palavras do embaixador Marcos de Azambuja, especialista em temas de desarmamento, o TNP legitimou "uma divisão entre os que têm e podem e entre os que não têm e não podem".

Um elemento central do esforço de não proliferação foi o temor com o possível desvio de tecnologias e de materiais físseis para a fabricação de um artefato nuclear. As primeiras iniciativas adotadas para fomentar o uso pacífico da energia nuclear, mediante salvaguardas eficazes, datam de 1946. Elas não prosperaram por desentendimento entre as duas superpotências. Em dezembro de 1953, o presidente Eisenhower apresenta perante a VIII Sessão da Assembleia Geral da ONU sua

proposta “Átomos para a Paz”, ao sugerir a criação de uma organização internacional para disseminar a tecnologia nuclear para fins pacíficos, barrando a proliferação de armas de destruição. A proposta guarda parentesco direto com a iniciativa de não proliferação de Oppenheimer, expressa no Relatório Acheson-Lilienthal, de 1946.

A proposta de Eisenhower finalmente materializa-se com o surgimento, em 1957, da AIEA, encarregada da dupla responsabilidade de promover e controlar a tecnologia nuclear. O primeiro regime de salvaguardas foi concebido em 1961 e revisto em várias oportunidades. A última revisão ocorreu em 1997, mas suas prescrições estão em vigor para menos da metade dos membros do TNP, o que sinaliza, de certa forma, a baixa prioridade atribuída pelos governos ao endurecimento das salvaguardas prescritas pela Agência.

A eficácia do TNP depende, na opinião de Mohamed El Baradei, diretor-geral da AIEA, do tripé: verificação da não proliferação nuclear; cooperação na aplicação pacífica da energia nuclear; e desarmamento nuclear.[5]O tripé mal se sustentou nessas últimas décadas, apesar do esforço de muitas nações para fortalecê-lo.

O surgimento das chamadas “zonas livres de armas nucleares” representa um importante avanço “kantiano” no processo de desarmamento mundial. A primeira delas em áreas habitadas surgiu justamente na América Latina e no Caribe, em 1967, com o Tratado de Tlatelolco. Todos os países da região ratificaram esse Tratado pioneiro, considerado um modelo inspirador de outras iniciativas similares, como o Tratado de Rarotonga (South Pacific Nuclear Free Zone Treaty), o Tratado de Bangcoc (Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone), o Tratado de Pelindaba (The African Nuclear Weapon-Free Zone Treaty).

Em 2006, com indícios de oposição americana e russa, avançaram substancialmente as negociações para a criação de uma Zona Livre de Armas Nucleares na Ásia Central (Central Asian Nuclear Weapon-Free Zone), integrada por Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão, numa das regiões mais sensíveis do planeta, tendo em vista suas fronteiras: Rússia, Irã, Afeganistão, Paquistão e China. As zonas livres de armas nucleares podem ser consideradas hoje peças essenciais do regime de não proliferação.

Não obstante o artigo VIII ter previsto o reexame periódico do conteúdo do Tratado, muito pouco evoluiu desde sua entrada em vigor, em 1970. Em muitas conferências de exame, inclusive, não foi possível

chegar a qualquer documento de consenso, como ocorreu na última tentativa de revisão, em 2005. Essas discussões quinquenais têm-se revelado um exercício de natureza assintótica, já que o ponto de tangência final – o desarmamento – vai sendo adiado infinitamente.

Merece registro, contudo, o resultado consensual da Conferência de Exame de 1995, quando o TNP foi prorrogado de modo indefinido, de acordo com a provisão do artigo X do TNP.

A prorrogação só foi possível pela negociação do Tratado Abrangente de Banimento de Testes Nucleares (CTBT), aberto a assinaturas em 1996. O CTBT não foi assinado pela Índia, Paquistão e Coreia do Norte, tampouco foi ratificado pelos Estados Unidos, China, Israel, Irã, Indonésia, Egito e Colômbia. O Brasil tem cobrado com firmeza essas adesões em todos os seus pronunciamentos oficiais no âmbito das reuniões do TNP.

O esforço realizado no ano 2000 também foi importante, já que se conseguiu extrair um compromisso "inequívoco" das potências nucleares para o desarmamento. Retoricamente, foi um avanço: é preciso ver se haverá espaço na próxima conferência de revisão para saltos concretos em direção ao desarmamento nuclear. A próxima Conferência de Exame realizar-se-á em 2010, mas nada indica que até lá tenhamos algum avanço significativo. Os tempos históricos continuam a se acelerar, mas a perspectiva do desarmamento nuclear parece ainda remota.

Vale a pena registrar uma passagem de um pronunciamento recente do embaixador Sérgio Duarte, nosso principal negociador na I Conferência Preparatória de Exame do TNP de 2010:

> Em 2005, eu tive a oportunidade de presidir a Conferência de Exame do TNP, a qual, infelizmente, não teve uma conclusão satisfatória [...]. A falta de resultados substantivos naquela ocasião aumentou nossas responsabilidades com relação a um novo processo de revisão, já que não podemos nos dar o luxo de fracassos sucessivos nas nossas tentativas de equacionar os temas que ameaçam a plena implementação do Tratado. O TNP [...] enfrenta um momento decisivo, face às ameaças crescentes à paz e a segurança internacional [...].

Pouco depois de o TNP ter entrado em vigor, Washington e Moscou negociaram, em 1972, o SALT I (Strategic Arms Limitation Talks – Negociações sobre a Limitação de Armas Estratégicas). O mundo assistiu ao processo negociador de forma passiva: soviéticos e americanos explicitaram ao mundo o abismo entre a vaga promessa de desarmamento e as realidades práticas do controle de armamentos.

Subordinava-se pragmaticamente o desarmamento ao imperativo da segurança das duas superpotências. Seus dispositivos termonucleares deviam permanecer em níveis tais que pudessem assegurar a dissuasão não apenas mútua, mas também em relação às demais potências médias.

LUZES E SOMBRAS

O princípio estruturante da relação entre URSS e Estados Unidos era o da doutrina Mutual Assured Destruction (MAD – Destruição Mútua Assegurada). A doutrina presume que qualquer dos lados tem armamento suficiente para destruir o outro lado, e caso seja atacado por alguma razão, retaliaria com força igual ou superior ao ataque originário. O resultado esperado desse processo é sua imediata escalada, a qual resultaria na destruição total e assegurada de ambos os combatentes. Outro pressuposto da doutrina era o de que nenhum lado ousaria lançar o primeiro ataque, porque o outro lado responderia com capacidade nuclear antes mesmo de ser atingido pelas primeiras ogivas do competidor (*launch on warning* ou *fail-deadly*), ou ainda responderia com suas forças secundárias (*second strike*). Em ambas as hipóteses, a destruição mútua era o corolário da doutrina. Seu resultado mais surpreendente foi a verificação de uma paz estável, não obstante tensa.

A doutrina MAD foi objeto de uma magistral sátira no filme *Dr. Strangelove* (1964), de Stanley Kubrick. A essência da crítica de Kubrick perpassava a cabeça de muitos intelectuais críticos da doutrina: o que assegura racionalidade e previsibilidade ao processo decisório daqueles que têm o dedo no botão nuclear? Em situações-limite, a diferença entre a ação e a omissão pode ser tênue, e o risco de errar aumenta exponencialmente, sobretudo quando se leva em conta a complexidade das máquinas de guerra contemporâneas. Apesar de a Guerra Fria estar hoje superada, embora haja surtos esporádicos de retomada, a "doutrina MAD" certamente continua em vigor, não obstante permanecer praticamente ausente do discurso público e mesmo do debate acadêmico.

A proliferação de artefatos nucleares fora do TNP (Índia, Paquistão, Coreia do Norte e, mais tarde, Irã) e o risco supremo de que atores não estatais (terroristas) possam vir a adquiri-los não dão margem a descuidos. A isso é preciso acrescentar o comportamento internacional

errático e agressivo do presidente George W. Bush ao longo de seus dois mandatos, período em que a tensão e a instabilidade internacional agravaram-se substancialmente. Primeiro, a invasão do Iraque, com a desculpa do desmantelamento de um programa paralelo de armas de destruição de massa cujas evidências jamais se materializaram. Depois, em junho de 2002, a retirada americana do Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABMT), um dos pilares do sistema de dissuasão Rússia-Estados Unidos.

A hiperpotência argumentou que não se tratava de uma retomada da corrida armamentista. A medida foi justificada como uma tentativa de prevenir prováveis chantagens nucleares de Estados com limitada capacidade termonuclear (leia-se Coreia do Norte ou, mais recentemente, Irã). Portanto, a modernização dos mísseis antibalísticos não teria como alvo a Rússia. Especula-se que o conhecimento de que os chineses, indianos e, possivelmente, norte-coreanos estavam desenvolvendo mísseis antibalísticos (o que se revelou verdadeiro) precipitou a decisão americana de voltar a investir no aperfeiçoamento da tecnologia de seus sistemas de ABM (*anti ballistic missiles*), a par da criação de novos sistemas, o que o tratado com a Rússia interditava.

O temor mundial é o da retomada do projeto "Guerra nas Estrelas", plataforma dileta do ex-presidente Ronald Reagan, que precipitou o fim da URSS. Há razões para tanto, consubstanciadas em múltiplos sinais de reaquecimento da corrida armamentista no campo da alta tecnologia bélica. A China, em janeiro de 2007, destruiu um satélite metereológico, em órbita a 865 quilômetros de altitude, com um míssil antissatélite. "O Pentágono está particularmente preocupado com o desenvolvimento pela China de novos mísseis balísticos intercontinentais DF-31A, capazes de atingir os Estados Unidos, e com métodos 'para bloquear os sistemas de defesa antimísseis'."

Evidentemente, a sinalização americana em nada tranquilizou os russos, cujo orgulho nacional cresce à medida que as receitas petrolíferas inflam não apenas suas arcas, mas, sobretudo, seus egos. Um artigo, escrito por Keir Lieber e Daryl Press, ambos cientistas políticos norte-americanos,[6]na revista *Foreign Affairs* (março/abril 2006), intitulado "The Rise of U.S. Nuclear Primacy", jogou gasolina numa fogueira aparentemente extinta. De acordo com o texto, a supremacia tecnológica americana na área nuclear transformou a doutrina da MAD em peça de museu:

> Em breve será possível aos Estados Unidos destruir os arsenais nucleares de longo alcance da Rússia e da China com apenas o primeiro ataque. Essa mudança dramática de balança de poder deriva de uma série de avanços registrados nos sistemas nucleares dos Estados Unidos, do rápido declínio dos arsenais da Rússia e do passo de tartaruga na modernização das forças nucleares da China.

O efeito de tais especulações nos imaginários russo e chinês (sobretudo em seus *establishments* militares) não terá sido desprezível, mesmo depois dos imediatos desmentidos de diferentes peritos em segurança e defesa dos Estados Unidos, que destacaram, sobretudo, os avanços chineses em matéria missilística e na construção de submarinos atômicos de última geração.

O derradeiro e talvez mais sério passo em falso do presidente Bush tem sido denunciado reiteradamente por um dos mais famosos cronistas da globalização, Thomas Friedman: a expansão da Otan em direção à Europa Oriental, que começou, de fato, logo depois da derrocada do "Império Soviético" e do fim do Pacto de Varsóvia em 1991. A Guerra do Iraque pode ter um alto custo, em termos de vidas, mas não parece descambar para uma confrontação nuclear. Já o retorno da Guerra Fria, com a participação de um novo e poderoso ator, a China, é em todos os aspectos preocupante.

Hungria, Polônia e a República Tcheca foram convidadas a aderir à Otan em 1997. Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia foram as próximas a aderir, em 2002. Agora, há indicações de que a Ucrânia e a Geórgia também adeririam. Friedman não esconde sua perplexidade diante da falta de tato e de visão político-estratégica de parte dos Estados Unidos. Em sua coluna no *New York Times*, simula um interessante diálogo entre os norte-americanos e o presidente Putin:

> "Nós dissemos à Rússia: engula seu orgulho, é um mundo novo. Nós teremos esferas de influência e vocês não – e as nossas irão bater na sua porta da frente." Putin responde indignado e cheio de orgulho: "Vocês estão falando comigo? Vocês pensaram que me poderiam dizer que a Guerra Fria acabou e que a expansão da Otan não era contra a Rússia, embora não pudéssemos a ela aderir? Vocês realmente pensaram que nós acreditaríamos nisso? Bem, agora sou eu que digo a vocês. Se mandem daqui".[7]

O teor das declarações públicas de parte a parte piorou muito nos primeiros meses de 2007, com a decisão americana de instalar na Polônia e na República Tcheca um sistema de defesa antimíssil. Putin chegou a comparar Bush a Hitler em público. Foi preciso promover um encontro de emergência entre a secretária de Estado Condoleezza Rice e o presidente Putin, com vistas a baixar o tom da retórica predominante.

O assunto, evidentemente, está longe de ser superado. Um encontro, realizado em maio de 2007, entre a Rússia e a União Europeia terminou de forma lacônica, sem um comunicado sequer, tendo em vista as visões irreconciliáveis entre Putin e seus homólogos europeus, no campo de segurança e defesa.

A resposta da Rússia à transgressão americana veio rapidamente, com o teste de um novo tipo de míssil balístico – o RS-24 –, capaz de carregar múltiplas ogivas nucleares e superar qualquer escudo antibalístico existente ou futuro, segundo o Ministério da Defesa daquele país. Ao se referir ao teste do RS-24, o primeiro vice-premier, Serguei Ivanov, afirmou que o Tratado de Limitação de Forças Nucleares de Alcance Intermediário, assinado em 1987 pelos EUA e pela extinta URSS, não estava mais em vigor. A Rússia já sinalizou que abandonará um outro acordo internacional, o Tratado de Forças Armadas Convencionais da Europa (Face), de 1992, o qual limitava os números de equipamentos militares no continente europeu.

A administração Bush ensaia, ademais, retomar testes nucleares para verificar o desenvolvimento de armas de teatro de operação (bombas de pequena potência para uso tópico) e antibunker. Essa hipotética retomada representaria, inegavelmente, um golpe profundo no TNP. Na VII Conferência de Exame do TNP, em 2005, o embaixador brasileiro Ronaldo Sardenberg, chefe da delegação brasileira no encontro, expressou a preocupação para com essa iniciativa dos Estados Unidos:

> Apesar de o TNP não conter disposições que proíbam expressamente a modernização das armas nucleares e de seus meios de emprego, a introdução de novos tipos de armamento ou o anúncio de doutrinas estratégicas que tendem a rebaixar o limiar para a utilização das armas nucleares vão de encontro ao "compromisso inequívoco" do desarmamento nuclear completo [...].

Outro fato importante: as cinco potências nucleares esboçaram um compromisso de não usar armas nucleares contra países não nucleares, a não ser em resposta a um ataque nuclear ou a um ataque convencional, este em aliança com uma potência nuclear. Mas é preciso ressaltar que essas promessas voluntárias não integram o texto do Tratado. Atualmente, os Estados Unidos não descartam usar armas nucleares em resposta a um ataque conduzido por um "Estado-pária" (*rogue State*), algo que foi indicado como possibilidade também por britânicos e franceses. Trata-se, sem dúvida, de uma flexibilização de posições anteriores, mais conservadoras em matéria do uso da força nuclear.

Essas preocupantes “descosturas” do regime de não proliferação não param por aí: a administração Bush firmou um tratado nuclear com a Índia que, na prática, legitima a condição daquele país como potência nuclear. O gesto americano não ocorre por acaso: afinal, a Índia aparece como uma importante opção de aliança naquela região, sobretudo como um escudo de contenção contra a exuberância chinesa. O reconhecimento americano do *status* nuclear da Índia praticamente inviabiliza os movimentos de atração daquele país para o âmbito do TNP, a par do mau exemplo histórico para a comunidade internacional.

O fato é que, do ponto de vista da Índia, o TNP representa, pura e simplesmente, o congelamento da vulnerabilidade indiana diante de uma China cada vez mais assertiva e poderosa. Na década de 1990, a implosão da URSS e o fortalecimento econômico e militar da China acenderam luzes vermelhas entre os estrategistas de Nova Delhi. Concomitantemente, a ascensão do partido político BJP,[8]no contexto de crise do sistema político indiano, a par da ruptura da hegemonia do Partido do Congresso, provocou o recrudescimento das tensões indo-paquistanesas.

Esse foi o pano de fundo dos testes nucleares conduzidos pela Índia, em 1998. Os testes indianos constituíram, mais especificamente, uma resposta à evolução dos tratados e regimes internacionais voltados para a não proliferação nuclear. Como vimos, para os indianos, a prorrogação indefinida e incondicional, em 1995, do TNP foi entendida como falta de sensibilidade das potências nuclearmente armadas. Em 1996, após uma série de explosões chinesas, foi assinado o tratado de banimento de testes nucleares. Esses eventos assinalaram o fracasso da diplomacia indiana voltada para o desarmamento nuclear geral, reafirmaram o *status quo* discriminatório do TNP e, sobretudo, ameaçaram congelar ou mesmo ampliar a vantagem estratégica da China diante da Índia.

Outros acontecimentos a minar a abrangência e a eficácia do TNP merecem análise: Israel, não signatário do Tratado, é uma potência nuclear encoberta. Analistas estimam que aquele país possua entre 75 e 200 ogivas nucleares. É lícito especular que Israel se encontra, para todos os efeitos, debaixo do guarda-chuva nuclear americano; portanto, sua resistência a abrir mão do armamento termonuclear e aderir ao TNP tem a ver com a obsessão israelense de autodeterminação. Tal teimosia alimenta permanentemente o sonho nuclear pan-islâmico, bandeira defendida com entusiasmo febril pelos partidários do presidente iraniano Ahmadinejad.

NÚMERO ESTIMADO DE OGIVAS NUCLEARES (2004).

Rússia	Estados Unidos	China	França	Grã-Bretanha	Israel	Índia	Paquistão

Fontes: Arms Control Association 2004, BBC .

O Irã, que faz parte do TNP, conduz um programa nuclear clandestino, embora alegue que este se circunscreve ao uso pacífico da energia nuclear. O país sustenta que seu programa é destinado à geração de eletricidade para beneficiar sua economia e facultar maiores exportações de hidrocarbonetos. Os fatos e os discursos parecem desmentir essas alegadas intenções pacíficas. Segundo relatório do diretor-geral da AIEA, Mohamed El Baradei,[9]o Irã está acelerando o processo de construção de centrífugas de última geração, o que permitirá àquele país acumular material físsil suficiente para desenvolver artefatos termonucleares muito antes do que os Estados Unidos e a União Europeia acreditavam ser possível. No cálculo de Baradei, isso poderá ocorrer até 2010.

Ao mesmo tempo, o presidente iraniano assume voluntariamente o papel de grande líder de um pretenso “pan-islamismo”, insistindo publicamente na retirada imediata das tropas dos Estados Unidos da região, no que afirma ter o apoio das nações árabes. Esse é um tema central das pregações de Osama Bin Laden, e a identidade de propósitos entre Ahmadinejad e o terrorista mais procurado do mundo contradiz profundamente os interesses americanos numa região cada vez mais complexa e instável. Em síntese, se o Irã lograr construir sua bomba atômica, a situação do Oriente Médio tenderá a complicar-se exponencialmente.

A aproximação crescente do Irã com Hugo Chávez (inclusive com a inauguração de voos diários entre Caracas e Teerã) leva analistas a suspeitarem que ambos os países possam vir a negociar algum acordo de transferência de tecnologia nuclear para a Venezuela, o que traria grave ameaça para a estabilidade da América Latina e do Caribe.

Chávez chegou a mencionar que estaria disposto a abrigar armas iranianas na Venezuela, caso aquele país viesse a sofrer eventuais agressões das potências nucleares. Os fatos, contudo, parecem corroborar a convicção de que tais declarações não passam de rompantes retóricos.

O caos no Iraque e a debilidade flagrante do governo da Arábia Saudita municiam o discurso antiamericano de Ahmadinejad. A resistência a franquear suas plantas nucleares a inspeções incondicionais da AIEA tem produzido tensões constantes nos últimos tempos. Em julho de 2006, o Conselho de Segurança adotou a Resolução nº 1696, na qual se conclama o Irã a suspender qualquer atividade de enriquecimento ou de reprocessamento de materiais físseis, até que suas instalações sejam devidamente periciadas pela Agência. O desrespeito aos termos dessa Resolução levou à aplicação de duas sanções limitadas por parte da ONU – até aqui, porém, sem resultados práticos.

Enquanto medidas de caráter mais retórico do que prático vão sendo adotadas, o fato é que as centrífugas iranianas de enriquecimento de urânio continuam trabalhando a todo vapor. Dentro de não muito tempo, o país terá material físsil suficiente para construir um artefato termonuclear, o que poderá transformar a região num barril de pólvora, a par de enfraquecer ainda mais a solidez do TNP.

A Coreia do Norte ratificou o TNP, rompeu com ele em 2003 e, em seguida, retirou sua assinatura. Ao que tudo indica, explodiu um artefato nuclear. O recente acordo das cinco potências (Estados Unidos, Rússia, China, Japão, Coreia do Sul) com a Coreia do Norte tem o objetivo de reconduzir o país ao Tratado, mediante sua renúncia às armas nucleares. O problema é que o ditador Kim Jong-Il acredita que a carta nuclear lhe dá forças para continuar no poder por tempo indeterminado. A paranoia nuclear fortalece regimes ditatoriais, como nos mostra a história do século XX. Além do mais, a Coreia do Norte se deu conta de que será tratada de forma diferente da que foi o Iraque justamente porque ela tem artefatos nucleares. Em suma, a relação da Coreia do Norte com a comunidade internacional continuará a ser um misterioso e complexo balé, cujo epílogo provável ainda desconhecemos. É importante registrar que a Coreia do Norte vem testando com sucesso vetores de médio alcance.

O Japão é um caso especial e emblemático. O país dispõe da tecnologia e dos materiais físseis necessários para a produção imediata

de armas nucleares. Uma decisão política, porém, faz com que se abstenha, constitucionalmente, de desenvolver tais artefatos. A contrapartida é o tratado nuclear bilateral com os Estados Unidos, que implica a manutenção de tropas americanas em solo japonês. O ex-primeiro-ministro Morihiro Hosokawa registrou, mesmo antes da explosão nuclear norte-coreana:

> Tanto a Rússia quanto a China, embora fracas em poder militar convencional, detêm mísseis nucleares suficientes para destruir o Japão. É legítimo perguntar como o Japão poderia reagir à chantagem nuclear. Tóquio, que aceitou incondicionalmente a extensão permanente do TNP, em 1995, e renunciou ao desenvolvimento da sua própria capacidade de dissuasão nuclear, não tem escolha senão depender do "'guarda-chuva nuclear" de um aliado. É do interesse dos Estados Unidos, enquanto eles não desejarem que o Japão se retire do TNP e desenvolva seu próprio arsenal nuclear, manter a sua aliança com o Japão e continuar a fornecer o "guarda-chuva nuclear".[10]

A rápida panorâmica desses casos sensíveis de tensões e preocupações, no que concerne ao tema da não proliferação, demonstra, por um lado, que o interesse em manter o TNP vivo e atuante é crucial. Por outro lado, fica patente que o Tratado precisa passar por um urgente processo de revitalização, caso a comunidade internacional deseje que o instrumento mantenha sua atualidade e eficácia.

Nesse sentido, merece destaque a proposta feita pelo Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, Eslovênia, África do Sul e Suécia de uma Nova Agenda, que possa assegurar o dinamismo necessário e sem novas delongas do processo de desarmamento. O grupo intitulou-se "Coalizão da Nova Agenda", e sua atuação equilibrada e, ao mesmo tempo, modernizadora pode vir a transformá-lo num esteio para a superação de conflitos no âmbito do Tratado. São iniciativas evidentemente idealistas, quase utópicas, mas os consensos internacionais cristalizam-se exatamente dessa forma: tijolo por tijolo.

O esforço de construir uma Nova Agenda parece ter sido debalde. Em grande medida, o boicote a esse esforço, empreendido, sobretudo, pelos países em desenvolvimento, foi minado pelo Egito, que fez o quanto pôde para inviabilizar o consenso em torno das ideias propostas. O Egito talvez não houvesse logrado êxito na sua estratégia paralisante sem o apoio dos Estados Unidos.

O BRASIL E O TNP

Às vésperas da primeira posse do presidente Fernando Henrique

Cardoso, em janeiro de 1995, o embaixador Gelson Fonseca Jr. – um dos mais conceituados pensadores da política externa brasileira –, o atual embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão e eu (todos os três futuros integrantes da Assessoria Diplomática da Presidência da República) fomos convidados pelo presidente eleito a discutir as linhas gerais a serem adotadas por seu governo na área externa, além da preparação das passagens de seu discurso de posse que tratariam da política internacional. Pouco do que se produziu com grande entusiasmo foi aproveitado no texto final do discurso de posse, como costuma acontecer nessas ocasiões. Um breve registro daquela reunião, contudo, merece atenção.

Fernando Henrique delineou as diretrizes gerais de política externa que buscaria implementar. O discurso era fluido, coerente, racional. Suas convicções transpiravam solidez e objetividade, fruto de uma reflexão profunda e "desideologizada" acerca do mundo contemporâneo e de suas condicionantes. Suas postulações foram traduzidas da seguinte forma, em seu discurso de posse:

> No mundo pós-Guerra Fria, a importância de países como o Brasil não depende somente de fatores militares e estratégicos, mas sobretudo da estabilidade política interna, do nível geral de bem-estar, dos sinais vitais da economia [...] e, também, de propostas diplomáticas claras, objetivas e viáveis. [...] Numa fase de transformações radicais, marcadas pela redefinição das regras de convivência política e econômica entre os países, não podemos, por mero saudosismo, dar as costas aos rumos da História. Temos, sim, que estar atentos a eles para influenciar o desenho da nova ordem. [...] Vamos aposentar os velhos dilemas ideológicos e as velhas formas de confrontação, e enfrentar os temas que movem a cooperação e o conflito entre os países nos dias de hoje: direitos humanos e democracia; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; as tarefas ampliadas do multilateralismo e os desafios da regionalização; a dinamização do comércio internacional e a superação das formas de protecionismo e unilateralismo. Outros temas centrais são o acesso à tecnologia, *os esforços de não proliferação*[11] e o combate às formas de criminalidade internacional.

O desenho de sua atuação futura estava traçado. Em nosso encontro de dezembro de 1994, o presidente eleito foi muito mais incisivo na defesa de suas convicções. Afirmou que a candidatura brasileira ao Conselho de Segurança da ONU não seria prioridade. Acreditava que esse era um tema caro a certos segmentos do Itamaraty, mas isso não refletia o interesse nacional. Para ele, a disputa pelo Conselho era uma dissipação de energias, porque a reforma da instituição não ocorreria no curto ou médio prazo, dados os interesses conflitantes de vários candidatos à vaga, o que paralisaria a disputa.

No seu entender, o ingresso do Brasil no Conselho de Segurança

aconteceria no futuro por gravidade, dado o crescimento do peso do Brasil no cenário regional e internacional. Afirmou naquela ocasião que era muito mais importante preparar o Brasil para o ingresso na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) do que no Conselho de Segurança. Esse havia sido o caminho seguido pelo México, o único país latino-americano a fazer parte da Organização. Falou com entusiasmo da importância do Mercosul e da prioridade estratégica que outorgaria às relações com a Argentina. Disse que Brasil e Argentina reproduziriam no Hemisfério Sul o que França e Alemanha haviam feito em favor da integração europeia.

Destacou, ainda, a adesão da Argentina ao TNP e seu esforço em se aproximar dos Estados Unidos, algo inaudito para um político de extração peronista como Carlos Menem. A "viragem" da política externa argentina seguia a matriz traçada pelo cientista político Carlos Escudé, denominada "Realismo Periférico",[12]que punha por terra muitos dos dogmas do Movimento dos Não Alinhados (MNA), do qual a Argentina decidiu inclusive retirar-se. O presidente Néstor Kirchner decidiu posteriormente regressar ao seio do MNA, mas o fez de forma tímida, sem rompantes declaratórios.

Ficou claro para mim, naquela oportunidade, que iríamos, cedo ou tarde, aderir ao TNP, assim como aos demais instrumentos de não proliferação, como o MTCR (*Missile Technology Control Regime* – Regime de Controle da Tecnologia Missilística.**)** Seria mera questão de tempo, como de fato ficou provado: a adesão ao TNP concretizou-se em 1995. A ratificação da decisão pelo Congresso Nacional só ocorreu, porém, em setembro de 1998, não sem intensas discussões. A adesão a o MTCR ocorreu em fevereiro de 1994. O MTCR é um "não tratado" informal de associação de Estados que estabeleceu um interesse de limitar a proliferação de mísseis e da tecnologia missilística. A origem do MTCR data de 1970, quando o governo americano tomou consciência dos perigos advindos dos programas missilísticos das nações em desenvolvimento.

A política externa brasileira ganhou inegável relevância nesse período, sob o comando do chanceler Luiz Felipe Lampreia, algo relativamente inaudito num país tradicionalmente voltado para si próprio. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva manteve essa prioridade, e em alguns casos aprofundou-a, ao confirmar a percepção de que o Brasil tem dotes históricos e diplomáticos que o habilitam a exercer não qualquer forma de hegemonia imposta à região, mas sim uma liderança

efetiva e legítima na construção ainda minguada da nova ordem internacional.

Em seu discurso perante o Senado Federal, no dia de sua posse, o presidente Fernando Henrique descreveu a transição que o Brasil viveria com o fim da "Era Vargas", a qual estaria atravancando o presente e retardando o avanço da sociedade. Dava a entender, sem rodeios, que finalmente se encerraria o ciclo da ascendência monopólica dos militares na área de segurança e defesa, o que ajudaria a consolidar o ainda frágil processo de redemocratização do Brasil. Em 1999, criaria o Ministério da Defesa, designando um civil para comandá-lo, decisão que setores dos estamentos militares até hoje resistem em digerir.

A assinatura do TNP era um tema sensível para alguns segmentos da sociedade brasileira, não apenas no âmbito militar, mas também para parlamentares que defendiam discursos menos alinhados com as potências nucleares fiadoras do Tratado. O atraso de quase três anos na ratificação de peça tão importante de nossa política externa pelo Congresso Nacional corrobora a percepção de que houve resistências à sua aprovação. O ex-deputado federal Haroldo Lima, atualmente diretor-geral da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, revelou-me, em entrevista, que o Itamaraty teve de empreender um grande esforço de convencimento para vencer resistências crescentes no Parlamento.

Disse-me, também, que um bom número de funcionários do Itamaraty procurava convencer parlamentares a não ratificar a adesão ao TNP, apontando a Índia como exemplo a seguir. Para os opositores à adesão ao Tratado, a decisão do presidente Fernando Henrique representava um duplo anátema: por contradizer não apenas os princípios da Política Externa Independente (PEI), de San Tiago Dantas (um dos grandes pensadores brasileiros na área internacional),[13]mas também a tese do "congelamento do poder mundial" do embaixador Araújo Castro, que havia cunhado um dos mantras prediletos da política externa nacional.

San Tiago Dantas temia, a seu tempo, que a *détente* (trégua) se transformasse numa espécie de "condomínio" entre as superpotências, o que levaria a uma partilha do mundo em zonas de influência. Ali residiria justamente o espaço de atuação da PEI: os países em desenvolvimento não comprometidos com qualquer dos blocos teriam um alto grau de flexibilidade, em termos de ação internacional. Com o benefício do recuo histórico, vemos hoje que essa era uma posição ingênua e inoperante,

dada a heterogeneidade do sistema internacional e, principalmente, a avassaladora dinâmica da globalização econômica.

A bem da precisão histórica, é relevante destacar que a visão de San Tiago Dantas é muito mais sofisticada do que a simplificação oportunista de seu pensamento, operada, sobretudo, na fase em que Jânio Quadros ocupa a presidência da República, e posteriormente pelos "falcões" da ditadura militar. Na realidade, houve várias PEIs e a própria concepção de poder nacional variou substancialmente do período de Dantas até o auge do período militar.

Na visão dos "nacionalistas" dos anos 1970, atar-se ao TNP significaria, desde logo, um sacrifício irreversível da flexibilidade outorgada pelo não alinhamento, muito embora o Brasil jamais tenha aderido ao Movimento Não Alinhado. O problema é que, acessoriamente, esse tipo de lógica alimentava o sonho de um programa nuclear paralelo – isto é, um programa nuclear subterrâneo, secreto, sem controle pelos organismos internacionais pertinentes – que, de fato, veio a materializar-se. A obsessão pela ideia-força de um "Brasil-Potência" parece haver sido o empuxo por trás de tais manobras veladas.

É curioso observar que o discurso da PEI, justamente por sua manipulação ideológica, acaba recebendo loas tanto à esquerda como à direita do espectro político nacional. Ele era palatável para a esquerda, porque sinalizava uma não capitulação perante os Estados Unidos, em sua zona de influência (a América Latina). Era saboroso para a direita porque, além de fortalecer sua voz nacionalista, demonstrava que ela tampouco estava a "soldo do imperialismo ianque", um viés de independência tanto mais importante, quanto mais críticos ficavam os americanos (sobretudo a partir do governo Carter) com relação aos abusos dos militares contra os direitos humanos. Também começavam a pesar na balança as críticas contundentes que Washington fazia ao Acordo Nuclear com a Alemanha, que poderia assegurar ao Brasil o domínio completo do ciclo do combustível nuclear.

Antes de Fernando Henrique, Fernando Collor de Mello já havia atiçado a fúria dessas vozes resistentes ao TNP, quando viajou, em 1990, à Serra do Cachimbo, no oeste do Pará, para jogar uma pá de cal (o que fez literalmente) sobre o poço construído pelas Forças Armadas para a explosão de eventuais artefatos termonucleares brasileiros. Mandou tapar o buraco, mas não teve condições, ou a ousadia, de aderir ao TNP. É preciso reconhecer, porém, seus méritos em sepultar definitivamente o

programa nuclear paralelo, que teimava em sobreviver na cabeça de alguns espíritos rebeldes, mesmo depois de a Constituição brasileira de 1988 haver consagrado o princípio do "uso da energia nuclear exclusivamente para fins pacíficos".

Aderimos ao TNP porque a Argentina já o havia feito, porque já havíamos acedido antes ao Tratado de Tlatelolco e, sobretudo, porque o preço a pagar, em termos de credibilidade e de confiabilidade internacionais não compensava o desgaste de sustentar a coerência do princípio da igualdade das nações soberanas, tese "kantiana" amplamente superada pelo realismo político que marcou a segunda metade do século XX. Ademais, o uso do Tratado de Tlatelolco como escudo para justificar a nossa resistência em assinar o TNP já não mais funcionava.

A par disso, a adesão do Brasil ao TNP não se dava num vácuo geopolítico: o Muro de Berlim havia ruído no *anno mirabilis* de 1989, sinalizando que a Guerra Fria havia entrado em estado de hibernação, com o virtual desaparecimento do "Império Soviético". Argentina e Brasil davam início a um ambicioso e oportuno processo de integração econômica (ao qual adeririam em seguida Uruguai e Paraguai), iniciativa impensável caso um dos dois países tivesse logrado construir a bomba nuclear. Todos os sinais, portanto, eram de uma distensão regional irreversível: hora, portanto, de se livrar de ranços principistas e de posturas pseudonacionalistas, que traduziam, em muitos casos, um desejo subjacente de desenvolver a bomba nuclear.

As vozes dissonantes contrárias à adesão ao Tratado, sob os mais variados pretextos, pareciam ignorar que o grande legado do barão do Rio Branco ao país havia sido justamente a negociação pacífica de nossos limites territoriais, uma tarefa de proporções monumentais, tendo em vista que o Brasil compartilha 14 mil quilômetros de fronteiras terrestres com dez países, condição que implica imensa complexidade geopolítica e geoestratégica.

O Brasil carrega consigo esse importante dístico: apesar das dez nações limítrofes, não participou de qualquer confronto armado contra seus vizinhos desde o encerramento da Guerra do Paraguai, em 1870: mais de 130 anos de paz. Quantas nações do mundo podem exibir credencial tão veemente? Seria, portanto, descabido defender a aquisição de tecnologia bélica nuclear. Não por acidente, havíamos inscrito o devido interdito na própria Constituição Nacional de 1988. Poucos países do mundo o fizeram.

Não obstante essa profissão de fé, um número expressivo de militares e de outros funcionários civis defendeu, em algum momento, a aquisição da bomba nuclear, utilizando-se dos mais variados pretextos. Com o tempo, porém, a inclinação bélica foi declinando, até porque a Argentina deixou de ser uma ameaça concreta ao transformar-se em aliada estratégica do Brasil. Mais importante: as manifestações de " *soft power*", para países que não têm excedentes de poder e que estão inseridos em zonas isentas de conflagrações, como é o caso do Brasil, passaram a ter mais importância na cena internacional do que o estoque de armas ou o tamanho das forças armadas nacionais.

Na definição de Joseph Nye, um dos mais prestigiosos cientistas políticos norte-americanos da atualidade, professor de Ciências Políticas da Universidade de Harvard:

> *Soft power* é a habilidade de conseguir o que se quer por meio mais da atração do que da coerção ou de pagamentos. Deriva da atratividade da cultura de um país, de seus ideais e de suas políticas. Quando nossas políticas são vistas como legítimas aos olhos das outras nações, nosso *soft power* incrementa.[14]

Em outras palavras, atributos como qualidade de vida, projeção de valores culturais, melhoria dos níveis educacionais, formação de recursos humanos, investimento em ciência e tecnologia, capacidade de gestão, entre outros fatores, demonstram, na prática, que a estratégia da atração é mais eficaz do que a da coerção.

Cientes de que não faríamos jamais a bomba atômica, seus antigos defensores passam a propugnar pela conquista do ciclo nuclear completo (domínio do processamento integral do urânio: da extração do minério à preparação do combustível físsil), posição legítima e defensável. O TNP, aliás, jamais fora obstáculo para tal meta, tendo em vista os termos de seu artigo IV, que assegura o direito inalienável dos países-membros de pesquisar, produzir e usar a energia nuclear para fins pacíficos.

Em seu tempo, nossa tentação por um programa nuclear paralelo parece ter decorrido, principalmente, de nossa competição por prestígio com relação à Argentina. Sob a liderança do general Golbery do Couto e Silva, eminência parda do presidente Ernesto Geisel, criou-se um complexo de pesquisa tecnológica com o objetivo desenvolver e controlar o processo de enriquecimento do urânio por ultracentrifugação, em razão de o método de enriquecimento negociado com a Alemanha (*jet nozzle*) ter-se provado ineficiente. Nasceu daí o Centro Experimental

de Aramar, em Iperó, no interior do estado de São Paulo, sob a articulação do almirante Maximiano da Fonseca, naquela época diretor-geral de Materiais da Marinha.

O Complexo de Aramar, cujo objetivo principal era desenvolver o processo de ultracentrifugação (que já havia sido dominado em 1982, segundo afirmam fontes militares) e dotar o país de pequenos reatores nucleares para serem instalados em submarinos, começa a ser alvo de denúncias na imprensa em 1986. Publicaram-se matérias revelando a existência de várias contas bancárias secretas do governo, assim como movimentações financeiras de altíssimos valores, sem registro de origem nem destino. Começa-se a suspeitar que o Projeto Aramar, de alguma forma, perseguia a ideia do desenvolvimento de um artefato termonuclear à socapa. Segundo o jornal *O Estado de S. Paulo*:

> a arma nuclear estratégica principal do Brasil seria um artefato de 20 a 30 quilotons (quatro a seis vezes mais poderoso do que o usado em Hiroshima), feito com plutônio e lançado por um imenso míssil de 16 metros de altura, 40 toneladas de peso, classe MRBM (*Medium Range Ballistic Missile*), capaz de cobrir cerca de 3 mil quilômetros transportando uma ogiva de guerra de mais de uma tonelada. É a versão militar do VLS/Veículo Lançador de Satélite, que o Instituto de Atividades Espaciais, de São José dos Campos, prepara [...].[15]

É preciso reconhecer o papel corajoso desempenhado pelo presidente José Sarney na condução do tema. Sarney foi surpreendido pelas revelações do programa nuclear secreto, como me apontou uma fonte diplomática. Responsável direto pelo relaxamento de tensões e pela construção de uma relação de confiança com a Argentina, o presidente percebeu a gravidade das revelações que eram trazidas à tona pela imprensa. O processo de integração havia se transformado em verdadeira obsessão, e era evidente que ele tudo faria para levá-lo a bom termo, pois sabia que isso lhe reservaria um lugar na História das Américas.

Foi sua a iniciativa de abrir o jogo sem reservas com o presidente Raúl Alfonsín e de trocar visitas às instalações nucleares respectivas, antes secretas. Para Alfonsín, que mantinha uma relação tumultuosa com as Forças Armadas, que temiam retaliações pelos excessos cometidos durante a chamada “guerra suja” e cujo moral estava em declínio acentuado, depois da derrota na Guerra das Malvinas, ter Sarney como sócio e aliado era uma estratégia vital de sobrevivência. Para Sarney, a aproximação com a Argentina também representava um acontecimento auspicioso. Servia, principalmente, para atenuar a

gravidade dos fracassos econômicos que enfrentava internamente.

Outra conquista decisiva no processo de integração e passo absolutamente fundamental para a desconstrução das desconfianças, que culminaria com a assinatura do TNP pelos dois países, foi a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, pelos presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Menem. A iniciativa seguinte foi a assinatura, ainda em 1991, do Acordo Quadripartite entre o Brasil, a Argentina, a AIEA e a ABACC, que visava consolidar o sistema de aplicação de salvaguardas, ainda hoje em vigor entre os dois países.

Embora a breve história do programa nuclear paralelo seja um capítulo encerrado, as desconfianças, volta e meia, ressurgem: em 2004, a planta-piloto de enriquecimento de urânio em Rezende, voltada para a produção de combustível nuclear para a geração de eletricidade, foi alvo de críticas por parte da AIEA, com repercussões importantes no Congresso americano. O Brasil buscava preservar seus segredos industriais e romper o monopólio mundial de produção de combustível nuclear. Jamais havia se furtado a apresentar uma contabilidade transparente de seus estoques de material físsil não apenas à AIEA, mas, sobretudo, à ABACC. Tampouco impedia a visita de inspetores: exigia tão somente regras para as visitas, o que causou certas escaramuças diplomáticas, logo superadas, logrando-se uma sistemática de inspeção aceitável para ambas as partes.

Por incrível que pareça, depois de tantos avanços, o tema da bomba atômica reluta em morrer no Brasil. Volta e meia reflui em declarações públicas dessa ou daquela autoridade brasileira, mesmo que depois prontamente desmentidas e explicadas à exaustão. É paradigmático o caso ocorrido no período inaugural do primeiro mandato do presidente Lula, em janeiro de 2003, com o ministro da Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral. O ministro deu declarações desastradas e ambíguas à rede britânica BBC. Por mais que Amaral procurasse explicar suas declarações *a posteriori*, foi crucificado pela imprensa, que o apelidou de “ministro-bomba atômica”. As declarações de Amaral levantaram, no exterior e principalmente na Argentina, a suspeita totalmente inverídica de que o presidente Lula cogitava retomar o desenvolvimento de um artefato nuclear. O resultado do mal-entendido foi a demissão de Roberto Amaral.

Em privado, continua a ouvir-se, aqui e acolá, principalmente no âmbito militar, que foi um erro aderir ao TNP, mesmo porque os países

que não o fizeram, como India, Paquistão e Israel, ou então que dele se retiraram, como Coreia do Norte, fizeram sua bomba, e isso lhes outorga outra dimensão na esfera mundial de poder. O comportamento leniente dos Estados Unidos em relação à Índia não deixa de corroborar essa forma de pensar.

A PERSISTÊNCIA DA POLÊMICA

Críticas ao TNP e ao regime de não proliferação são válidos e oportunos, afinal são temas cruciais para a construção da ordem internacional deste século. Durante quase vinte anos, o Brasil resistiu à assinatura do instrumento. O amplo repertório de justificativas para não aderir ao Tratado forjou o pensamento de mais de uma geração de intelectuais, de diplomatas e de militares. É compreensível, assim, sua ojeriza com relação à decisão de Fernando Henrique Cardoso em favor dos regimes de não proliferação.

A respeito, vale transcrever texto do atual secretário-geral do Itamaraty, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, em prefácio à obra *Brasil, Argentina e Estados Unidos: da Tríplice Aliança ao Mercosul* (*1870-2003*):[16]

> Neste processo todo, é notável a duplicidade e a miopia da estratégia brasileira diante do que se passava na Argentina e diante da estratégia e dos interesses americanos na América do Sul. O Brasil utilizou o pretexto fornecido pelas supostas exigências de uma "aliança estratégica" com a Argentina para aderir a todas as iniciativas americanas, em especial na área militar (TNP, MTCR, armas químicas, segurança cooperativa) e utilizou o exemplo supostamente bem- sucedido argentino para emular o país vizinho em termos de liberalismo econômico e de atração competitiva de capitais estrangeiros, o que beneficiou a esses últimos.[17]

Mas a pergunta que assoma ao se analisar a trajetória de nosso continente entre 1968 até 1995 é uma só: o que teria acontecido na América do Sul se o Brasil ou a Argentina tivessem logrado fazer a sua bomba nuclear? Por conta da paranoia política e estratégica que se instalaria na região, não teríamos dado azo para mais uma década de ditadura militar em ambos os países? Não teríamos hoje uma bomba mexicana, outra colombiana ou venezuelana (os dois países sustentam disputas fronteiriças) e, seguramente, uma chilena – já que o Chile é um dos países com maior proporção de gastos militares em relação ao PIB na América do Sul e, até o início do governo Menem, mantinha 26 pontos de disputas territoriais com a Argentina, a par de rivalidades

históricas com Bolívia e Peru?

É preciso, portanto, ter uma visão menos apaixonada ou ideológica da questão da não proliferação em nossa região. Houve perdas e ganhos, evidentemente, na decisão de aderir ao TNP e ao MTCR. Entre as perdas, pode-se anotar a desaceleração do projeto nuclear brasileiro, principalmente na sua vertente industrial, como o enriquecimento em maior escala do combustível nuclear, a par da virtual paralisação do projeto do submarino nuclear brasileiro, que gera conhecimento e tecnologia (*spin offs*) para a produção de pequenos reatores capazes de produzir energia elétrica em cidades de até 10 mil habitantes. (o governo Lula anunciou a retomada de ambos os projetos). Mas os ganhos, sobretudo em termos de confiabilidade internacional e do desanuviamento das tensões entre Brasil e Argentina, superaram amplamente as alegadas perdas.

Samuel Pinheiro Guimarães sugere que o TNP, o MTCR e a AIEA constituem instrumentos de hegemonia controlados pelo "Império Americano" e que a proliferação nuclear contribuiu para a multipolaridade de poder na ordem mundial. Sustenta ainda o atual secretário-geral do Itamaraty que:

> No processo de implementação de seus objetivos, [as grandes potências] procuram manietar a capacidade dos grandes Estados da periferia de executar estratégias de superação do subdesenvolvimento e da dependência, pois essas podem afetar seus interesses, através da construção de uma teia de acordos e de agências que consagrem aqueles privilégios e deem a eles natureza e *status* jurídico internacional, revestidos da sacralidade do princípio "*pacta sunt servanda*" ("os pactos devem ser respeitados"). Nessa estratégia, procuram obter a participação dos Estados periféricos, essencial para conferir a aparência de legitimidade e universalidade a construções jurídicas extremamente assimétricas como a própria OMC, o TNP e o MTCR, que são apresentados como vitórias progressistas e pacifistas, mas cuja finalidade é manter privilégios econômicos e edulcorar a violência unilateral contra os Estados que resistem a se deixar cooptar, absorver e submeter.

É uma visão compartilhada, ademais, por Moniz Bandeira, Roberto Mangabeira Unger e outros pensadores de corte "nacionalista". A crítica à adesão ao TNP é sintetizada por Moniz Bandeira da seguinte forma:

> Ao longo de seus dois mandatos, [Fernando Henrique Cardoso] procurou ajustar os objetivos do Brasil aos interesses dos Estados Unidos, ou seja, à nova ordem internacional unipolar, de modo a facilitar-lhe a inserção, harmoniosamente, no processo de globalização econômica e permitir-lhe a obtenção de um lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU. A adesão ao TNP, ao MTCR e a outros tratados assimétricos e discriminatórios, como a OMC, que sagravam a predominância dos Estados Unidos e das potências ricas e nucleares, constituíram aspectos marcantes de tal esforço. [18]

Não obstante essas críticas mais contundentes, cujo teor comum faz transparecer, por um lado, um antiamericanismo visceral e, por outro, a satanização dos mecanismos de não proliferação, subordinando-os aos interesses hegemônicos da hiperpotência, é forçoso reconhecer que o TNP desempenhou um papel decisivo no processo de dissuasão nuclear, desde sua entrada em vigor. Trata-se nada mais, nada menos, do que a pedra fundamental da construção da ordem internacional contemporânea.

Apenas nove países possuem, hoje, armamento nuclear: os cinco membros do Conselho de Segurança, todos eles membros do TNP, e quatro não membros: Índia e Paquistão, com provas inequívocas de testes com armas nucleares, a par de Israel e Coreia do Norte, possíveis detentores de tais armas de destruição de massa. Nesses dois últimos casos, não há confirmações taxativas de testes, apenas informes de inteligência ou declarações públicas comprovam sua existência.

Quantos países poderiam ter feito a bomba, não estivéssemos sob a égide do TNP? Talvez trinta ou quarenta, se desde 1968. Seguramente as seguintes nações (em ordem alfabética) teriam logrado êxito, caso persistissem em seus esforços: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Belarus, Brasil, Canadá, Cazaquistão, Coreia do Sul, Egito, Espanha, ex-Iugoslávia, Indonésia, Itália, Japão, Noruega, Países-Baixos, Romênia, Suécia, Suíça, Taiwan e Ucrânia.[19]Todos esses países desenvolveram programas nucleares complexos, com domínio, em muitos casos, do ciclo de combustível completo (enriquecimento e reprocessamento), como é o caso do Brasil. A esse rol, evidentemente, seria preciso acrescentar hoje o Irã, cujo controvertido presidente, Mahmmoud Ahmadinejad, anunciou no início de 2007 o domínio do ciclo nuclear completo.

Apenas 22 países figuram nessa lista, mas, se qualquer um deles viesse a dispor de armas termonucleares, muito possivelmente seus vizinhos ou rivais buscariam imediatamente desenvolvê-las, numa progressão crescente de insanidade. Pensar uma estrutura relacional de poder num mundo com essa quantidade de atores nucleares é simplesmente inefável. A formação de várias balanças de poder competidoras aumentaria exponencialmente o risco da conflagração total.

A questão da proliferação agravou-se não somente por causa dos países que construíram a bomba fora do TNP, mas, sobretudo, em razão da ameaça de que agentes não estatais (terroristas, por exemplo)

possam vir a adquirir um artefato termonuclear, ou ainda, as chamadas "bombas sujas", que disseminam material radioativo sem que ocorra uma fusão nuclear. Sabemos que um atentado nuclear numa capital dos países da OCDE significaria uma transformação radical do mundo tal como o conhecemos hoje, com a virtual extinção dos direitos civis consagrados nos
Estados democráticos.

A acusação do comportamento "hobbesiano" das organizações e instrumentos legais que presidem à ordem internacional contemporânea tampouco deveria surpreender nossos intelectuais nacionalistas, cujas convicções, ademais, estão longe de esposar visões "kantianas" de poder. Paulo Nogueira Batista Jr., atual diretor-executivo pelo Brasil e mais oito países no FMI, pensador de insuspeitas credenciais nacionalistas, afirma que:

> Com todas as suas imperfeições e limitações, que não são poucas, a democracia só existe no plano nacional ou infranacional. Os organismos internacionais são todos não democráticos, em maior ou menor medida. Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, e mesmo a Organização Mundial do Comércio ou as Nações Unidas são estruturas oligárquicas, dominadas por um número pequeno de grandes nações. É válido, evidentemente, continuar o esforço para democratizar essas entidades e aumentar a influência dos países em desenvolvimento sobre as suas agendas e iniciativas. Mas sem ilusões. Não estão ao nosso alcance mudanças profundas, que permitissem transferir para a órbita internacional as decisões cruciais para as nações em desenvolvimento.[20]

O TNP pode não ser o melhor dos tratados. Um Tratado que carrega um "Não" em seu nome desperta o justo ódio numa geração que adotou como lema – mas nunca como prática de vida – o "É proibido proibir", eco persistente de maio de 1968. A cobrança pertinaz da superação das falhas e fraturas estruturais do TNP é um dever da comunidade internacional. O processo de desarmamento nuclear contemplado pelo TNP precisa espelhar-se no exemplo da Convenção de Armas Químicas, instrumento de não proliferação muito mais ousado e assertivo porque proíbe a fabricação de tais armas e estabelece prazos rígidos para a destruição dos arsenais existentes.

A adesão ao TNP, tanto do Brasil como da Argentina, teria encerrado as tentações de uma corrida nuclear na região? O "fim da história", em sua vertente segurança e defesa, teria chegado à região? Uma resposta afirmativa às indagações seria, no mínimo, uma ingenuidade. O que ocorreria no subcontinente se algum país latino-americano seguisse os passos do Irã e decidisse construir furtivamente a bomba, uma hipótese

improvável, mas não de todo impossível? Aceitaríamos, como o Japão, nos colocar sob o guarda-chuva de proteção de alguma potência nuclear ou buscaríamos obter rapidamente um artefato termonuclear por vias próprias?

Vários países da América do Sul têm demonstrado preocupação com a corrida armamentista empreendida por Hugo Chávez. Fontes jornalísticas revelam que o programa de armamentos de Chávez deve desembolsar cerca de US$ 30 bilhões, soma nada desprezível, em se tratando da América do Sul. Recorde-se que a Venezuela mantém pendências territoriais importantes com a Guiana e com a Colômbia. Estaria o presidente venezuelano tentado a abrir uma frente de cooperação nuclear com o Irã? O que ocorreria se isso de fato viesse a acontecer?

É difícil trabalhar com hipóteses dessa natureza, mas é imprescindível fazê-lo, sob pena de pagar um alto preço pela improvisação ou pelo desleixo. Os debates certamente oporão "kantianos" e "hobbesianos", idealistas e pragmáticos, apocalípticos e pacifistas. Terão, ademais, o mérito de revitalizar a reflexão sobre o TNP na academia e no próprio âmbito governamental. Posiciono-me no campo dos que creem que a adesão ao TNP foi importante para o Brasil. Mas não posso partilhar da singeleza dos que acreditam que a América do Sul superou definiti va mente a tentação nuclear.

Algumas questões decisivas para o futuro da não proliferação permanecem sem respostas claras. Até que ponto é possível avançar na conquista da tecnologia nuclear sem que isso possa desembocar na proliferação, sobretudo quando há más intenções de determinado governo, membro ou não membro do Tratado? Qual é a medida de desarmamento das nações nucleares que poderia representar um ponto de equilíbrio com a não proliferação dos países não nucleares? Esse equilíbrio já foi rompido? Pode ser reconstruído sem riscos para a estabilidade internacional? É do interesse da comunidade internacional preservar o TNP, depois da exceção concedida à Índia? Os mecanismos de inspeção da AIEA falharam no caso do Irã? É conveniente revê-los e endurecê-los? Como revitalizar a Comissão de Desarmamento da ONU, paralisada há anos?

O TNP é um tratado com múltiplas deficiências. Elas, contudo, não o invalidam como pilar essencial da vida internacional contemporânea; tampouco como garantia de nossa sobrevivência neste irrelevante planeta. Trata-se nitidamente daqueles casos em que a sabedoria

popular houve por bem cristalizar no aforismo: “ruim com ele, pior sem ele”.

NOTAS

[1] Vide C. B. Macperson, A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, pp. 30-1.
[2] V. George Bunn, “Le régime mondial de non-prolifération dans le temps”, in IAEA Bulletin 46/2, março/2005, p. 8.
[3] Para uma lista atualizada dos Estados-membros do TNP, vide o site na internet: http://www.un.org/events/npt2005/presskit.pdf
[4] Vide Singh, Jaswant: “Against Nuclear Apartheid“, in Foreign Affairs, setembro/outubro 1998.
[5] Mohamed El Baradei e a IAEA receberam, em 2005, o Prêmio Nobel da Paz, pelo esforço em evitar o uso da energia nuclear para fins militares.
[6] Keir Lieber é professor-assistente de Ciências Políticas na Universidade Notre-Dame (França); Daryl Press é professor de Ciências Políticas da Universidade da Pensilvânia (EUA).
[7] Thomas L. Friedman, “Putin pushes back”, in The New York Times, New York, 13 fev. 2007.
[8] Bharatiya Janata Party.
[9] Vide “Insperctors cite big gain by Iran on nuclear fuel”, The New York Times, New York, 14 maio 2007.
[10] Hosokawa, p. 18.
[11] O grifo é nosso.
[12] Carlos Escudé, controvertido cientista político, assessorou a presidência argentina no primeiro mandato.
[13] Chanceler do Governo João Goulart, em 1962/63, foi posteriormente indicado para o ministério da Fazenda do mesmo governo. Reconhecido como um grande pensador brasileiro na área internacional além de ser partidário do “desenvolvimentismo”.
[14] Vide Joseph S. Nye, Soft Power: The Means to Success in World Politics, Public Affairs, Cambridge, 2004, p. 6 et passim.
[15] Vide “O delírio acabou”, in Veja, São Paulo, 22 jun. 1996 – matéria que menciona a reportagem de *O Estado de S. Paulo*.
[16] Obra de Luiz Alberto Moniz Bandeira, Rio de Janeiro, Revan, 2003.
[17] Samuel Pinheiro, Prefácio, in Luiz Alberto Moniz Bandeira, Argentina e Estados Unidos: da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870-2003), Rio de Janeiro, Revan, 2003, p. 29.
[18] Vide Luiz Alberto Moniz Bandeira, “Política Exterior do Brasil – de FHC a Lula”, in *Revista Espaço Acadêmico*, n. 49, junho de 2005.
[19] A lista foi elaborada pelo ex-embaixador norte-americano junto à Conferência de Desarmamento, George Bunn. Cf. “Le régime mondial de non-proliférations dans le temps“, in IAEA Bulletin 46/2, março/2005, p. 8.
[20] Paulo Nogueira Batista Jr., in “Complexo de Vira-Lata”, *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 maio 2007, p. 7.

BIBLIOGRAFIA

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. *The Essence of Decision:* Explaining the Cuban Missile Crisis. Pearson Education, 1999.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações.* Brasília: Universidade de Brasília, 1962.

BIRD, Kai; SHERWIN, Martin J. *American Prometheus*: The triumph and tragedy of J. Robert Oppenheimer. New York: Vintage Books, Random House, 2006.

BUNN, George. Le régime mondial de non-prolifération dans le temps. IAEA *Bulletin* 46/2, março 2005.

DIEHL, Sarah J.; MOLTZ, James Clay. *Nuclear Weapon and Nonproliferation*: A Reference Handbook (Contemporary World Issues), ABC-CLIO, outubro 2002.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1990.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos*: da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870-2003). Rio de Janeiro: Revan, 2003.

NYE, Joseph S. *Soft Power*: The Means to Success in World Politics. Public Affairs, Cambridge, 2004.

SINGH, Jaswant. Against Nuclear Apartheid. *Foreign Affairs*, setembro/outubro 1998.

PROTOCOLO DE KIOTO (1997)

Fernando Gabeira

O primeiro grande encontro mundial depois da queda do Muro de Berlim – a Cúpula da Terra, em 1992, no Rio de Janeiro (Eco 92) – parecia ser um anúncio de tempos de paz, dedicados a tratar de um tema que atinge a todos os países: a situação do meio ambiente.

O aquecimento global e a preservação das florestas tropicais foram os grandes assuntos do encontro. Eles se entrelaçariam cada vez mais, na medida em que as pesquisas científicas definiam como importante o peso das emissões de CO_2 no processo de aquecimento: 20% do gás carbônico que polui o ar é fruto de queimadas e desmatamento!

Cento e quarenta e sete chefes de Estado ou representantes de governos estiveram presentes na Cúpula da Terra, entre eles o então vice-presidente dos Estados Unidos, Al Gore (que, na década seguinte, seria um dos principais nomes identificados com a luta ambiental).

Para o Brasil, particularmente, a conferência representava uma virada. O país ocupara o centro do debate ambiental, a partir da constatação do efeito deletério das queimadas e do desmatamento no território nacional, recebendo inúmeras críticas. Nossos diplomatas estiveram especialmente preocupados com uma reunião ocorrida na Holanda em 1986, da qual esperavam até uma decisão, inspirada pela França e defendida pelo então presidente francês, François Miterrand, de considerar relativa a soberania nacional de qualquer país quando se tratasse de deter a destruição do meio ambiente. Isso representava algo problemático para o governo brasileiro, pois avivava velhos temores de uma intervenção internacional na Amazônia legitimada pela questão ambiental. Assim, sediar a Cúpula da Terra era algo muito importante para a imagem do país.

Nessa época, os Estados Unidos tinham uma posição diferente da que seria adotada mais tarde por George W. Bush. O governo Clinton batia-se por um acordo internacional que contemplasse questões ambientais. Seu sucessor, entretanto, mostrar-se-ia contra.

Pode-se dizer que a Cúpula da Terra foi o início de uma trajetória

diferente para os dois países. O Brasil, lentamente, deixava o posto de vilão ambiental e os Estados Unidos, ainda sem se dar conta, corriam o risco de ocupá-lo no futuro.

OS PRIMEIROS PASSOS

Mesmo antes da Cúpula da Terra, o tema do aquecimento global já era alvo de preocupação, pesquisas e debates.

Num palco menor, desde 1979, na I Conferência Mundial do Clima, em Genebra, assim como em três outras realizadas em Villach, na Áustria, e uma em Toronto, no Canadá, a importância de se enfrentar o problema das mudanças climáticas já era destacada pelos especialistas em meteorologia. O texto de 1979 produzido na conferência chamava a atenção para o acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera:

> A longa dependência que a sociedade tem dos combustíveis fósseis, como fonte de energia, junto com o desmatamento ininterrupto, provavelmente provocarão aumentos maciços de emissões de dióxido de carbono na atmosfera, em décadas e séculos futuros. A compreensão atual dos processos climáticos conduz à clara possibilidade de que esses aumentos de dióxido de carbono possam ter, a longo prazo, mudanças significativas e possivelmente capitais no clima em escala global.

No fim da década de 1980, apesar das reservas de países produtores de petróleo, o problema já havia se imposto como prioridade quando a ONU decidiu criar um painel internacional para estudar o fenômeno e apontar soluções – o IPCC – composto por cientistas, representantes governamentais e não governamentais, com reuniões plenárias anuais.

Já nessa época, embora outros temas, como a perda da camada de ozônio e a desertificação, fossem de interesse planetário, o aquecimento global indicava a necessidade de um esforço superior que pudesse interferir mais profundamente no processo de produção e consumo em termos mundiais. Nesse contexto reuniu-se a Cúpula da Terra.

Esse encontro mundial ampliava a dimensão da Primeira Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada em Estocolmo 20 anos antes, que reuniu representantes de 161 países. Esta, por sua vez, havia sido precedida e inspirada por um documento lançado em 1968 por um grupo de especialistas em meio ambiente e funcionários governamentais chamado Clube de Roma.

Em seu famoso documento, intitulado *Limites do Crescimento*, o Clube dava um alarme cuja ideia básica era destacar a finitude dos recursos naturais e demonstrar como os modos de produzir e consumir

estavam levando o planeta ao colapso ambiental. O texto apontava também a associação entre o crescimento demográfico e a superexploração dos recursos naturais, como um dos fatores que ameaçavam o futuro da humanidade.

Esse último tema perdeu força na Eco-92, apesar de ser defendido com entusiasmo pelo ex-chanceler alemão Helmut Schmidt. Mas as teses do Clube de Roma foram decisivas para a conferência de Estocolmo, em 1972, e referências importantes para a do Rio de Janeiro em 1992. Seriam então testadas no contexto de divergências Norte-Sul, o conflito de interesses entre os países mais e os menos desenvolvidos. Alguns países, como o Brasil, defendiam seu direito ao desenvolvimento sem ter que limitá-lo ou mudar seus rumos por questões ambientais. Os países mais desenvolvidos, sobretudo os nórdicos, propunham reavaliar todo o processo de crescimento econômico em função dessas questões.

Uma resultante dessa divergência foi a adoção do conceito de *ecodesenvolvimento*, que associa o crescimento econômico à preservação do meio ambiente, garantindo que os recursos naturais possam ser utilizados também pelas gerações futuras.

A tensão em torno dos termos de uma política global para o meio ambiente prolonga-se na definição do nome oficial do encontro no Rio. Em termos de consenso mundial, os dois temas – meio ambiente e desenvolvimento – deveriam ser tomados em conjunto. A expressão *meio ambiente* atenderia a proposta de agenda dos países do Norte e a expressão *desenvolvimento*, a dos países mais pobres que tinham diante de si grandes problemas sociais. Dissipava-se também, através desse entendimento, o temor de que o foco no meio ambiente fosse um argumento para reduzir o ímpeto de crescimento, mantendo uma grande distancia entre Norte e Sul.

A Cúpula instala-se com esse pano de fundo, mas também baseada numa equipe de cientistas, supercomputadores e pesquisas. Tem como uma das principais fontes de informação e material para debate o primeiro relatório do IPCC, lançado em 1990, confirmando o processo de aquecimento e sugerindo um tratado global para reverter ou reduzir a ameaça.

No encontro, apesar de a indicação dos especialistas participantes ter sido feita pelos governos, pela primeira vez na história, a ciência passava a fundamentar uma política planetária de longo prazo, traço singular da Convenção-Quadro de Mudanças Climáticas, lançada oficialmente em 1992 no Rio por ocasião da Cúpula.

Entretanto, as relações entre o material que surgia das pesquisas e as conclusões políticas não eram totalmente harmônicas. Para traçar políticas sociais, foi criado um Comitê de Respostas Estratégicas. Um dos seus relatórios mencionava "mudanças climáticas" 36 vezes, mas não se referia ao processo de aquecimento. Embora, no campo político, se compreendesse a necessidade de uma reação global, os líderes mundiais queriam também que ela pudesse ser feita levando a vida como de costume, sem grandes mudanças.

Os cientistas, naquele momento, acreditavam que a influência humana no sistema de clima era negativa, mas ainda não tinham condições de precisar a gravidade nem determinar o tempo exato em que as consequências se mostrariam mais graves. A partir de então, as linhas de pesquisa sobre os efeitos do aquecimento global foram projetadas para determinar, com mais precisão, as ameaças em três campos: o *geofísico*, que implica mudanças de grande escala nos processos físicos do planeta, como derretimento da camada de gelo da Groenlândia ou mesmo o colapso da circulação termohalina (*termo*, calor; *alina*, sal) nos oceanos; o *biofísico*, envolvendo os impactos sobre os ecossistemas, perda de biodiversidade, destruição dos recifes de corais; e os impactos na *saúde* e *bem-estar* humanos.

Precedida de quatro reuniões preparatórias, a Convenção-Quadro de Mudanças Climáticas foi adotada em Nova York, em maio de 1992. No Rio, em junho, o texto foi aberto para assinaturas na Cúpula da Terra: obteve apoio de 154 países, grande parte deles representados pelo seu chefe de Estado. O objetivo central está descrito no artigo 2: "Alcançar a estabilização dos gases de efeito estufa num nível que impeça uma interferência humana perigosa, isto é, uma interferência que acelere o processo de aquecimento".

Os responsáveis políticos, nas últimas décadas do século XX, portanto, já sabiam da existência dos "gases de efeito estufa" e a maneira como atuavam: criando uma armadilha que retinha calor na baixa atmosfera e na superfície da terra. Sabia-se já, nos círculos políticos, da existência do mecanismo que leva o planeta ao aquecimento. As radiações solares são enviadas para a Terra, mas não permanecem aqui. Através de radiações invisíveis, nosso planeta devolve o calor à atmosfera. Esse calor que a Terra devolve fica aprisionado na atmosfera pela concentração de alguns gases como o dióxido de carbono (CO_2) criando assim o efeito estufa. O então presidente soviético Mikhail Gorbachev mencionou num discurso na ONU

a transformação dos problemas regionais em problemas planetários, aludindo ao fenômeno. Geoffrey Palmer, primeiro-ministro da Nova Zelândia, propôs, em 1989, a criação de um novo órgão na ONU, o Conselho de Proteção Ambiental que, entretanto, não chegou a ser criado. E o primeiro-ministro da Índia, Rajiv Ghandi, na Cúpula dos Não Alinhados, na Bulgária, em setembro de 1989, lançou a ideia da criação de um fundo internacional para o meio ambiente, que acabou sendo criado em 1991, com o objetivo de financiar os projetos ambientais.

Os ambientalistas preocupados com o aquecimento global ressaltavam especialmente o caso da África. O aumento da temperatura, nos últimos cem anos, no continente, foi de 0,5°C e a expectativa é de que a temperatura africana suba o dobro da média mundial. As repercussões dessa previsão indicam maiores dificuldades na agricultura e aumento de doenças transmitidas por insetos, como a malária e a dengue. Quem examinar os debates da Eco 92, no Rio de Janeiro, perceberá que o tema da desertificação foi introduzido pela insistência dos líderes africanos. Com o passar do tempo, assim como o da preservação das florestas tropicais, acabou engolfado pelo das mudanças climáticas, que passaram a ser a referência para o exame dos temas subordinados[1].

No rol das preocupações urgentes apresentadas já naquela época por conta das mudanças climáticas estava a situação dos povos do Pacífico Sul. Nas palavras do delegado principal da delegação de Vanuatu, em outubro de 1989, na conferência em Genebra:

> O oceano nos manteve durante dois milhões de anos. Segue sendo magnânimo conosco. Nós, os povos do Pacífico Sul, pedimos socorro unidos, porque podemos nos converter nas primeiras vítimas do aquecimento global. Precisamos de apoio para assegurar a sobrevivência de nossas culturas e para impedir que nos tornemos os dinossauros do próximo século.

Era uma declaração importante, uma vez que a própria ONU, na virada do século XX para o XXI, apresentou um estudo prevendo em 50 milhões o número de refugiados ambientais no planeta, como consequência, entre outras, das mudanças climáticas. (O governo de Tuvalu, um paraíso do Pacífico Sul, já assinou um acordo com a Nova Zelândia para abrigar parte de sua população em caso de necessidade. Os temores das reuniões que antecederam a Eco-92 foram se concretizando num curto espaço de tempo.)

A questão dos “gases de efeito estufa” passou a ser o ponto de referência nas discussões político-ambientais nas décadas de 1990 e

2000. No entanto, os gases que atuam no aquecimento sempre estiveram presentes na superfície da Terra e na parte inferior da atmosfera. O vapor d'água, dada a sua abundância, é o gás natural mais importante no processo de aquecimento, mas logo depois dele vêm o CO_2, em estado natural ou produzido por emissões, resultante da queima de combustíveis fósseis, gás, petróleo, carvão. Sem o CO_2 na natureza, o clima da Terra poderia ir a menos 33°C do que o media atual, isto é, tornaria a existência humana impossível. Portanto, o dióxido de carbono é um elemento vital, passando a preocupar apenas quando sua concentração contribui com mudanças climáticas. Além disso, o clima não se resolve todo na atmosfera. Ele é produto de uma complexa interação entre a atmosfera, os oceanos, as camadas polares, os seres vivos e até rochas e sedimentos. Daí a importância de definir o papel que as emissões humanas têm no processo de aquecimento. E também a retroalimentação, isto é, como as esferas naturais reagem ao aquecimento, ampliando seu efeito.

Na década de 1990, não se falava tanto ainda do papel das grandes correntes termohalinas e o que sucederia com o colapso de algumas delas. Mais tarde, essa viria a ser uma grande preocupação, em termos de retroalimentação do processo de aquecimento. Descobriu-se, pouco mais tarde, que as correntes termohalinas, têm um papel decisivo no processo de aquecimento. No final do século passado, o dr. Peter Wadhams, do Instituto de Investigação Polar Scott, constatava um declínio dessas correntes no Mar da Groenlândia provocado pela redução da camada de gelo. O gelo, quando se forma, exclui o sal, que vai para as águas residuais. Mais densas, essas águas afundam e provocam o movimento das correntes. As observações dos exploradores polares indicavam que as águas mais densas, que iam mais para o fundo, estavam sendo encontradas, cada vez mais, próximas da superfície, perdendo a capacidade de absorver o carbono como antigamente. Essa mudança na formação das correntes que sobem para a superfície pode reduzir a chegada do carbono nas águas profundas em até 25%.

Em termos teóricos, todos os países participantes concordavam ser preciso evitar que as emissões de gases ameacem o clima. No entanto, a segunda meta do próprio artigo 2 da Convenção do Clima, embora também universalmente aceita, abre caminho para os debates. Segundo essa meta, a ação humana precisa se desdobrar num determinado prazo para que os ecossistemas se adaptem às mudanças, sem

ameaçar a produção de alimentos, fazendo com que o desenvolvimento econômico prossiga de forma sustentável. Os debates, portanto, iriam se fixar no ritmo e na intensidade com que se deve reagir ao processo de aquecimento.

A Convenção do Clima também previa um intercâmbio tecnológico entre os países, programas nacionais que atenuassem os impactos das mudanças climáticas, assim como inventários periódicos de suas emissões. O que não estava ainda revelado claramente era que o intercâmbio e a cooperação entre os países teriam de ser algo de alcance jamais visto na história da humanidade, diante da magnitude do problema, embora no documento lançado na reunião de Toronto (a primeira reunião entre governantes e cientistas, realizada nessa cidade do Canadá), em 1988, já estivesse escrito:

> A humanidade está levando a efeito uma experiência não deliberada e penetrante em escala global, cujas últimas consequências seriam menos importantes somente comparadas a uma guerra nuclear planetária. A atmosfera da Terra está mudando, num ritmo sem precedentes, por contaminações que resultam das atividades humanas, o uso ineficiente e perdulário de combustível fóssil e os efeitos do crescimento rápido das populações em várias regiões. Essas mudanças representam uma importante ameaça à segurança internacional e já estão trazendo consequências prejudiciais a muitas partes do globo.

Desde os primórdios da conferência do Rio, já era atribuída aos países mais industrializados uma responsabilidade maior no esforço planetário para atenuar os efeitos do aquecimento. Como a interferência humana nesse sentido foi datada da Revolução Industrial, os que se industrializaram mais cedo são os que mais intensamente emitem gases de efeito estufa, sobretudo o dióxido de carbono, há mais tempo, em maior quantidade. Ainda em nossos dias, os países mais avançados são os grandes emissores. Atualmente, China, Índia e Brasil figuram entre os maiores emissores, mas se distinguem dos outros grandes por serem países ainda em desenvolvimento, ou seja, não estão entre os mais ricos e industrializados do mundo. Pesquisas mais recentes, posteriores ao lançamento do Protocolo de Kioto (1997) – um dos desdobramentos das discussões de 1992, no Rio –, revelaram mudanças no *ranking* dos emissores, estabelecendo um debate sobre quem ocuparia o primeiro lugar: Estados Unidos ou China.

RANKING DOS MAIORES EMISSORES DE CO_2. (2004)

Posição	País	Emissão anual de CO_2 (milhares de ton.)	Participação nas emissões totais (%)
–	Mundo	27.245.758	100,0
1	Estados Unidos	6.049.435	22,2
2	China	5.010.170	18,4
–	União Europeia	3.115.125	11,4
3	Rússia	1.524.993	5,6
4	Índia	1.342.962	4,9
5	Japão	1.257.963	4,6
6	Alemanha	808.767	3,0
7	Canadá	639.403	2,3
8	Grã-Bretanha	587.261	2,2
9	Coreia do Sul	465.643	1,7
10	Itália	449.948	1,7
11	México	438.022	1,6
12	África do Sul	437.032	1,6
13	Irã	433.571	1,6
14	Indonésia	378.250	1,4
15	França	373.693	1,4
16	Brasil*	331.795	1,2
17	Espanha	330.497	1,2
18	Ucrânia	330.039	1,2
19	Austrália	326.757	1,2
20	Arábia Saudita	308.393	1,1

* Segundo estudo do Ministério da Ciência e Tecnologia, se fossem incluídas as emissões causadas pelas queimadas de florestas, o Brasil passaria ao quarto lugar na lista dos maiores emissores.

Fonte: Comunicação Nacional Inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança no Clima.

A QUESTÃO DA RESPONSABILIDADE

Consensual no início da década de 1990, o conceito de "responsabilidade diferenciada" acabaria se transferindo também para o Protocolo de Kioto, um adendo essencial à Convenção do Clima. Nesta, os países afirmaram o objetivo de reduzir as emissões. No Protocolo de Kioto, responde-se à pergunta sobre quem deve, obrigatoriamente, reduzir, o quanto e em que espaço de tempo.

Aprovado na cidade japonesa de Kioto, em dezembro de 1997, o Protocolo determina que os países mais industrializados tenham como meta a redução da emissão de seis gases de efeito estufa em, pelo menos, 5% em relação dos níveis de 1990. E isso deve ser atingido no quadriênio que vai de 2008 a 2012. Quando o Protocolo foi lançado, a maioria dos 84 países que o firmaram sabia que suas metas eram modestas para combater um problema da dimensão do aquecimento global. Mas era o entendimento possível e, sobretudo, um passo na direção certa.

Embora haja um consenso sobre a timidez do instrumento, não é apenas o Protocolo de Kioto que é objeto de discussão sobre a eficácia necessária. Cada documento desses, envolvendo complexas e delicadas relações internacionais, sempre desperta críticas, uma vez que os responsáveis políticos tendem a resistir às mudanças proclamadas por especialistas e militantes ambientais.

Para entrar em vigor, o Protocolo de Kioto precisava ser ratificado pelos países que, no conjunto, produzissem 55% das emissões. Esse marco foi alcançado com a ratificação da Rússia, em novembro de 2004. Foram necessárias negociações entre a União Europeia e a Rússia até que o presidente russo, Vladimir Putin, depois de ter passado várias mensagens ambíguas, se decidisse pela ratificação, esperando, com a decisão, obter o apoio europeu para o ingresso de seu país na Organização Mundial de Comércio (OMC). Em 16 de fevereiro de 2005, ratificado por 141 países, o Protocolo de Kioto entrou em vigor.

A diplomacia ambiental já havia produzido o Protocolo de Montreal em 1997. Esse instrumento trata das emissões de clorofluorcarbonos, os CFCs, que destroem a camada de ozônio.[2]Os mesmos obstáculos de Kioto foram encontrados ali: negação do fenômeno, resistência à mudança. Inicialmente, as grandes empresas afetadas recusaram-se a aceitar a evidência científica. Foi preciso que estudos da Nasa, examinando os buracos na camada de ozônio, na Antártida, estabelecessem o vínculo entre a destruição da camada e os CFCs para que o tema chegasse à mesa de negociação. Mesmo assim, o tratado

previu um período de dez anos de adaptação para as grandes produtoras.

Responsáveis por lançarem em torno de seis bilhões de toneladas de CO_2, anualmente, os Estados Unidos se opuseram ao Protocolo de Kioto, contribuindo para as limitações do instrumento. Na reunião das partes, na Holanda – era a sexta do gênero –, os Estados Unidos retiraram-se das negociações, sob o argumento de que sua economia seria atingida pelo plano de redução das emissões. Isso aconteceu em novembro de 2000. Ao tomar posse no cargo, o presidente George W. Bush reafirmou essa política e declarou que o Protocolo de Kioto tinha diversas falhas.

A rejeição oficial americana ao Protocolo de Kioto provocou um abalo na imagem internacional do país e tornou-se o centro das críticas ambientais ao governo Bush. Poucos meses depois da entrada em vigor do tratado, numa contestação a Bush, 130 prefeitos americanos resolvem aderir às teses do documento, tomando medidas para reduzir suas emissões. Entre as cidades estavam Seattle, Nova Orleans, Salt Lake City e Nova York. Mais tarde, foi a vez de o estado da Califórnia, governado pelo republicano Arnold Schwarzenegger, se distanciar da posição oficial americana.

O que o presidente Bush apresentou contra o Protocolo de Kioto eram dúvidas sobre as conclusões e, sobretudo, uma posição de investir em novas tecnologias para avançar no combate ao aquecimento. Em julho de 2005, ele anunciou um plano de redução das emissões baseado em novas tecnologias para o qual obteve o apoio da Austrália, Japão, China, Índia e Coreia do Sul (a Austrália também não havia ratificado o Protocolo).

Também nessa etapa, o diálogo entre cientistas e políticos não é um processo simples. Os cientistas acham que têm informações importantes. Mas reconhecem que serão avaliadas de forma distinta, dependendo do país e das respostas subjetivas dos seus próprios habitantes. No caso dos Estados Unidos, atribui-se a posição de Bush a uma grande influência da indústria do petróleo, pela qual passaram alguns dos seus principais colaboradores. Em 1992, a posição americana era mais alinhada com a europeia. Al Gore não apenas representava seu país, mas publicaria *Earth in Balance*, livro dedicado à questão ambiental. Para ele, já estava claro, naquele momento, que a principal tarefa planetária era evitar as mudanças climáticas perigosas.

Entretanto, o esforço de evitar as emissões de gás de efeito estufa,

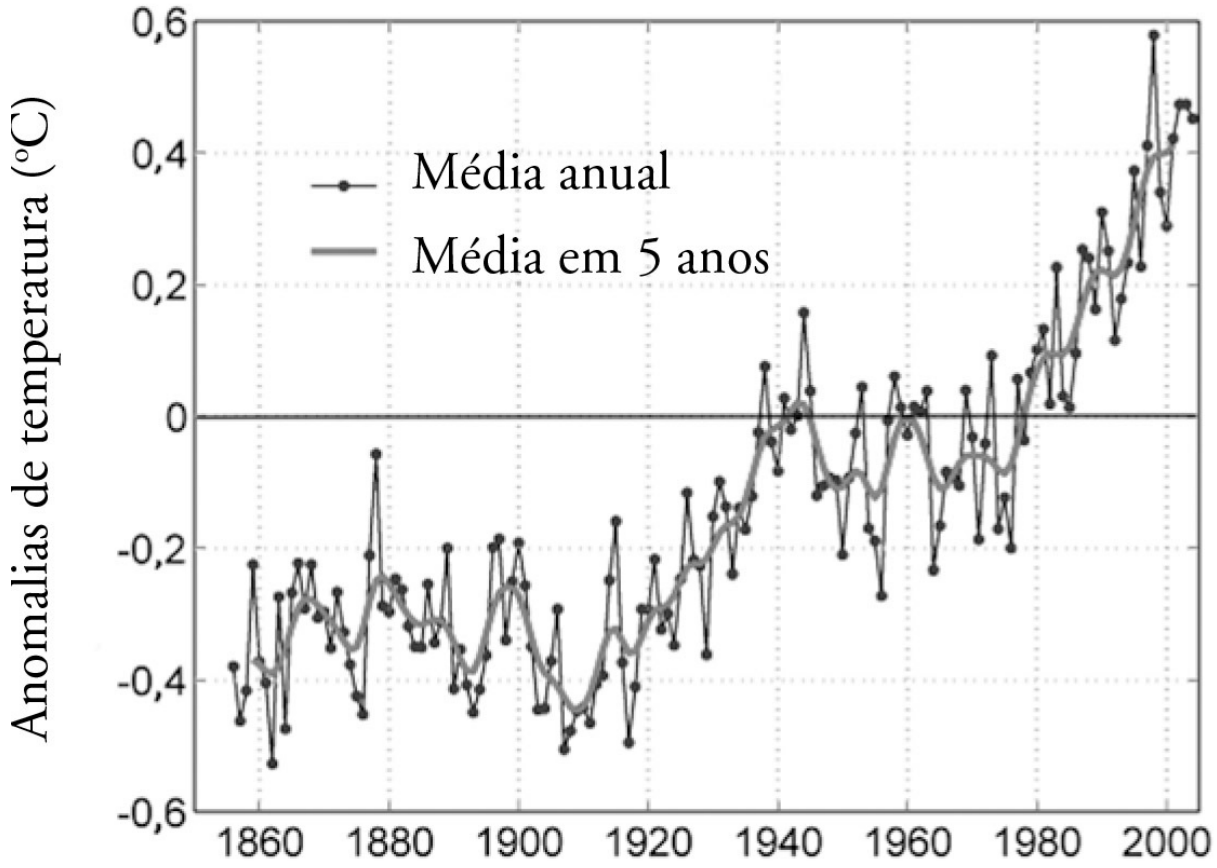
apesar das inúmeras negociações, é insuficiente. Rajendra Pachauri, presidente do IPCC, numa conferência internacional em Exeter, Grã-Bretanha, em fevereiro de 2005, afirmou claramente que, mesmo com profundos cortes nas emissões de gases do efeito estufa, a enorme inércia existente no sistema climático terrestre vai garantir a ocorrência de mudanças, durante um longo tempo, pois um certo nível de variação climática já é, naturalmente, inevitável.

Pachauri já detinha os dados das recentes avaliações sobre o comportamento dos países. Na verdade, os países ricos só conseguiram reduzir 3,2% de suas emissões. Alemanha e Grã-Bretanha estão na vanguarda. A Alemanha, com menos 17%, e a Grã-Bretanha com menos 14%, nos últimos dez anos. Mesmo assim, a Europa não consegue ainda transmitir otimismo. Isso porque grande parte das reduções, no conjunto, é atribuída ao Leste europeu e pode ser revertida com a superação da crise econômica deflagrada pela dissolução do chamado "socialismo real".

Nessa mesma intervenção, o presidente do IPCC enfatizou que era necessário fixar princípios para orientar a ação global, no sentido de evitar mudanças climáticas perigosas. O primeiro deles é o respeito pela autodeterminação das sociedades, cada uma decidindo, à sua maneira, como deve viver. Isso mostra que os velhos temas entre Norte e Sul continuarão a ser discutidos e, em muitos casos, suas soluções serão postergadas. A diferença histórica é que agora se pode falar de uma *solidariedade biosférica* que, de uma forma distinta de outras solidariedades, deriva também de um instinto de sobrevivência.

Sthephen Schneider e Janica Lane, cientistas da Universidade de Stanford, afirmaram na mesma conferência de Exeter o primeiro marco da previsão científica: se as projeções do IPCC estão corretas, a temperatura média neste século XXI será maior que a do século anterior, que, por sua vez, foi a maior dos últimos 10 mil anos. [3]

Temperaturas globais.



No começo dos anos 1990 havia uma consciência dos principais problemas que o aquecimento global traria. Algumas previsões começaram a se confirmar nas manchetes dos jornais a partir de então. Os quatro relatórios do IPPC sobre o tema, assim como os próprios acontecimentos, passaram não apenas a impulsionar o Protocolo como também a trazer dúvidas quanto à sua eficácia, tal a dimensão do desafio. Algumas manchetes selecionadas por Sthefen Scheider e Janica Lane, em 2004, são ilustrativas: “Verões ficam mais quentes na Europa”; “Preocupante degelo no Ártico”; “Lago Tahoe esquentando o dobro dos oceanos”; “Aquecimento é ameaça para países pobres”; “Geleiras do Tibete a caminho da desaparição”; “Mudanças climáticas afetam vida no fundo dos mares”.

O artigo 2 do Protocolo responde a esses problemas enfatizando a necessidade de mais eficiência energética, novas técnicas na agricultura, avanço significativo nas tecnologias que transformem a produção em algo menos destrutivo para o meio ambiente. Os grandes projetos europeus destinados à redução de emissões foram classificados por alguns como embriões de uma nova Revolução Industrial. O termo “revolução” não tem aqui conotação religiosa ou

política. Apenas uma previsão do esforço científico e tecnológico para mudar a matriz energética, um possível direcionamento da dependência dos combustíveis fósseis para a matriz solar, assim como mudanças no hábito de consumo com a perspectiva de reparar, reutilizar e reciclar os objetos de uso.

A mudança da matriz energética não é uma posição unânime, uma vez que a energia nuclear, em função das dificuldades climáticas, passou a ser uma nova opção. Ela foi defendida por célebres cientistas ligados à ecologia, como o britânico James Lovelock. A energia nuclear foi reavaliada por causa de suas baixas emissões, mas continua criticada por seu alto preço. Em quase todos os debates sobre sua volta reaparece o argumento de que a eficiência energética é mais barata e conseguirá o mesmo efeito de usinas atômicas. Prevalecem ainda as dúvidas sobre os resíduos atômicos, embora se reconheçam os avanços científicos na segurança da produção da energia nuclear.

Ao enfatizar a importância da energia nuclear, Lovelock reabriu um debate nos setores ecologistas europeus. A gênese do movimento ecológico na Alemanha foi o movimento antinuclear, um dos vetores que levaram à formação do Partido Verde. O tema já parecia encerrado no país, com a decisão de abandonar, definitivamente, a matriz nuclear. No Brasil, como estava na pauta a decisão de construir ou não a terceira usina nuclear em Angra dos Reis, os principais defensores da ideia da construção apoiaram-se nas teses de Lovelock para afirmar que estavam num caminho ecologicamente correto.

Não apenas as recomendações de seu artigo 2 como todo o Protocolo suscita debates sobre o futuro. Ele tem essa qualidade: a de empurrar o olhar para frente. Trabalham-se hoje com propostas para um período mais amplo, que alcance 2050. Optou-se por um modelo cujo objetivo é impedir que o aumento da temperatura média ultrapasse 2°C e que a concentração de CO_2 não seja superior a 550 ppm (partes por milhão). Para que essa meta seja alcançada será preciso reduzir as emissões em, no mínimo, 50% até o meio do século.

Quanto a isso, um projeto longo e ainda vago, pode-se dizer hoje que há um acordo universal. Não há acordo sobre algo que o Protocolo conseguiu definir para sua existência de quatro anos: reduções obrigatórias de emissões por parte dos países mais desenvolvidos. Como alcançar esse objetivo fixado se os dois maiores emissores de CO_2 estão fora do compromisso, os Estados Unidos por não ratificar, a

China por estar dispensada de metas de redução, por força do próprio texto?

O conceito de responsabilidade diferenciada, tal como predomina hoje, no Protocolo de Kioto, está sendo contestado. Mesmo reconhecendo que alguns países são mais atingidos que outros que têm menos recursos, a ideia agora é de comprometer a todos na redução de suas emissões, especificamente China, Brasil e Índia. O conceito de responsabilidade diferenciada deverá ser revisto por pressão dos Estados Unidos, da Europa e também de setores internos dos países emergentes. A diferença continua a existir quanto às emissões do passado e aos investimentos, mas pede-se agora uma unidade de ação *entre todos os países*. China e Brasil, que ocupam lugares destacados nas emissões, serão chamados também a determinar suas metas.

De certa forma, os Estados Unidos também estão presentes no Protocolo de Kioto através da ideia original do chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Defendido pelo Brasil nas reuniões preparatórias, o MDL permite que os países do chamado anexo 1, os mais desenvolvidos, financiem projetos sustentáveis em outros lugares e, com a redução de emissões produzidas por esses projetos, possam descontar na sua própria cota, definida pelo Protocolo. De um ponto de vista econômico, o MDL é interessante para os países mais ricos. O problema central é reduzir emissões de CO_2 e outros gases de efeito estufa. O custo da redução das emissões, por tonelada, pode ser bem mais barato em economias ainda em desenvolvimento.

Essa ideia consagrada no Protocolo foi inicialmente adotada nos Estados Unidos, quando o país se esforçava para reduzir a chamada "chuva ácida", assim denominada pela presença de dióxido de enxofre e de nitrogênio. Foi criado um sistema de trocas de direito de emissão, através de emenda no Clean Air Act. O sistema foi chamado de "*cap and trade*" (capitalizar e comercializar). Através desse mecanismo, empresas com seu limite de emissão esgotado podem comprar as folgas das que se adiantavam na redução de suas emissões.

O MDL prevê um exame rigoroso dos projetos, através de um escritório central, em Bonn, e abre possibilidades novas de investimento e transferência de tecnologia. Com mais da metade do total, a China é o país onde se desenvolvem mais projetos. O Brasil, em acordo com a Holanda, realizou o primeiro aprovado pela ONU: um projeto de aproveitamento do gás metano[4] num depósito de lixo de Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro. O comércio de carbono e metano passa a ser

potencialmente importante para as bolsas de valores, embora o estudo de integração no mercado financeiro ainda não esteja concluído.

Os últimos relatórios do IPCC acabaram impulsionando um novo tema ao da redução das emissões: a urgência da adaptação (dada à constatação do grau de variação climática inevitável). Daí abre-se uma nova frente de trabalho global: a adaptação aos efeitos do aquecimento. Assim, a redução das emissões e a adaptação aos efeitos previsíveis passaram a ser as bases de uma nova orientação aos políticos interessados nas questões ambientais.

Nesse sentido, um dos temas básicos é o gerenciamento costeiro com vistas a evitar um grande impacto das mudanças climáticas nas cidades litorâneas. Sua efetivação depende do nível tecnológico de cada país. A Holanda, por exemplo, desenvolveu uma técnica defensiva em relação ao avanço do mar. Muito provavelmente técnicas como essa serão transferidas para outros países, abrindo um campo de cooperação novo. Assim como no combate à malária e à dengue, o Brasil poderá futuramente contribuir com países africanos.

São os relatórios científicos que devem dar o tom do cumprimento do Protocolo, mas, sobretudo, indicar os passos posteriores a eles. Os próximos relatórios do IPCC devem, de agora em diante, abordar três dimensões: impactos, adaptações e mitigação, pois, para alguns dos cientistas que os redigem, o objetivo central da política contida no Protocolo – evitar que interferências humanas tornem perigosas as mudanças climáticas – é limitado.

É preciso definir o que é perigoso, para quem é perigoso e a partir de quando. No intercâmbio entre o trabalho científico e as decisões políticas, esse é um momento essencial. Em primeiro lugar, porque orienta a ação, mas também define os limites de cada área. Serão os dirigentes políticos, em contato com suas sociedades, que, em última instância, definirão o limite do aceitável. Essa decisão implica julgamentos morais que transcendem à informação científica.

Um dos grandes dilemas é ainda o do crescimento *versus* degradação ambiental. Na China, por exemplo, o processo econômico é o grande suporte do sistema autoritário. Aceitar uma redução no crescimento provocada por uma mudança de rumo devido às lutas ambientais pode contribuir para enfraquecer o regime político. Como vimos, pequenos países do Pacífico já precisam negociar proteção para seus futuros refugiados ecológicos.

Os exemplos definidos como perigosos abordam sempre sistemas

planetários que, afetados profundamente, podem representar consequências irreversíveis para as mudanças climáticas. Dois casos, citados em conferências científicas, enquadram-se nesse rol de perdas perigosas: a dissolução das geleiras árticas e o já mencionado distúrbio das correntes oceânicas. Entretanto, essas mudanças sistêmicas não são as únicas referências: há as que alteram a biodiversidade, as que provocam mudanças sociais. Caberá aos que tomam decisões administrar essas questões e definir suas estratégias de ação.

"Perigoso para quem?" é outra pergunta que precisa ser respondida. Em relação ao passado, isto é, ao nível de emissões históricas dos países, definiu-se que a responsabilidade é diferenciada. Mas essa reflexão pode se estender também aos possíveis efeitos negativos do aquecimento. Tanto a desertificação como as doenças tropicais que já são realidade na África e em alguns países do hemisfério Sul serão agravadas. Daí a necessidade de um preciso inventário das desordens regionais, daquelas que, mesmo com consequências devastadoras, restringem-se a uma área do planeta.

Essas são apenas algumas reflexões que decorrem do artigo 2 – que levanta as questões das perigosas emissões antropogênicas e do impacto das ações humanas nas mudanças climáticas – da Convenção do Clima, da qual o Protocolo de Kioto é o instrumento.

O artigo 2 da Convenção do Clima nos leva também para uma definição de objetivos. O Protocolo de Kioto destina-se a ser o ponto de partida para o objetivo central: estabilizar as emissões de gases de efeito estufa, evitando, assim, a perigosa interferência humana nas mudanças climáticas. Toda essa estratégia precisa se realizar num espaço de tempo que permita que os ecossistemas se adaptem, naturalmente, às mudanças climáticas, que a produção de alimentos não seja ameaçada, que o desenvolvimento se realize de forma sustentável.

Esse último objetivo revela a grande possibilidade do Protocolo. Ao determinar a redução das emissões, impulsiona países mais avançados para o caminho da invenção. A Europa se compromete a reduzir em 8% suas emissões, considerados os níveis de 1990. Embora o esforço seja diferenciado entre os países da União Europeia, ele determinará um grande impulso tecnológico.

As indicações de um novo tempo não deixam de aparecer. Na Organização Mundial de Propriedade Industrial, em Genebra, registra-se um número cada vez maior de pedidos de patente para projetos

envolvendo a energia solar. Mesmo o panorama urbano começou a mudar: em Paris, por exemplo, foram instalados setecentos postos de aluguel de bicicleta. O objetivo final é de levar 200 mil parisienses a usarem bicicleta.

As mudanças climáticas, demonstradas pelo IPCC e combatidas pelo Protocolo de Kioto, conseguiram sintetizar quase todos os apelos isolados pela preservação ambiental, oferecendo uma espécie de guarda-chuva para as inúmeras propostas de mudança já existentes na sociedade.

O avanço tecnológico já se mostrou eficaz na proteção da camada de ozônio, ameaçada pelos CFCs. No entanto, processos naturais que envolvem o planeta envolvem também diferentes expectativas sociais. Jogam-se com muitas variáveis. As classes médias da Índia e da China, por exemplo, aumentam seu consumo de ar condicionado, usando equipamentos tecnologicamente já superados por prejudicarem o meio ambiente. Diante das necessidades reais, o Protocolo de Kioto deve ser considerado um instrumento limitado.

Incisivas são as intervenções no debate de Phil Stott, professor de Biogeografia em Londres. Ele afirma que o mecanismo de mudanças climáticas é muito complexo para ser reduzido apenas à variável da interferência humana e que contar com resultados apenas a partir do seu controle pode ser uma mentira. James Hansen, da Nasa, vai na mesma direção, apontando que nem dez protocolos de Kioto poderiam alcançar os resultados desejados.

Mas há também uma discussão de fundo, mais intensa, no plano científico. Nem todos aceitaram as indicações do IPCC e muitos dos que as rejeitam são experimentados pesquisadores. O IPCC foi inicialmente acusado de superestimar as emissões futuras de gases de efeito estufa e, consequentemente, prever um aquecimento maior do que de fato ocorre. De um modo geral, as críticas se concentram na afirmação de que os cientistas do IPCC têm um viés político. Um dos alvos dos opositores é o americano Kevin Trenberth, do IPCC, que estabeleceu um vínculo entre o furacão Katrina e o fenômeno do aquecimento global. O argumento principal é que essa conexão não está de fato comprovada. Uma conexão não demonstrada fortalece as posições que consideram um exagero os prognósticos sobre o aquecimento global.

A crítica mais divulgada no mundo é a do dinamarquês Bjorn

Lomborg, autor do livro *O ecologista cético*. Lomborg não só afirma que o aquecimento global poderia beneficiar a Europa como defende a tese de que o dinheiro empregado para combater o fenômeno poderia ser mais produtivo em outras áreas.

Num outro plano, reconhecendo-se a fragilidade do Protocolo, desenvolve-se a ideia de taxação do carbono como um instrumento capaz de atingir com mais eficácia a redução das emissões.

O fato de mobilizar também novas iniciativas com o mesmo objetivo é um dos fatores essenciais do Protocolo. Embora o texto dos cientistas do IPCC seja dirigido aos dirigentes políticos, a divulgação das pesquisas sobre mudanças climáticas pela mídia estimula iniciativas na sociedade.

UM PROGRAMA PARA O FUTURO

Um instrumento que pode contribuir não só para impulsionar países como também mobilizar a sociedade são os inventários de emissões. O conhecimento das emissões permite que se façam planos de redução checando, depois, sua eficácia, tanto em empresas como em universidades e atividades do governo. No plano do cumprimento do texto do Protocolo, é fundamental que se tenham dados sobre a redução das emissões. (O Brasil fez um inventário em 1994 e projetos no Congresso obrigam o governo a fazê-los em períodos de até dois anos.)

Pelo texto do Protocolo de Kioto, países como a China, Brasil e Índia não precisam fazer reduções compulsórias. Entretanto, reduzir emissão seria algo muito positivo. No caso brasileiro, cerca de 70% das emissões são produzidas por queimadas e desmatamento. Bastaria reduzi-las para se obter um bom resultado no conjunto. Da mesma maneira, está parado no Congresso brasileiro um projeto que determina inspeções veiculares anuais. Isso significaria, embora em proporções bem menores que a queda do desmatamento, um avanço. Nas previsões, a inspeção veicular, nacionalmente organizada, reduziria em 30% as emissões produzidas por veículos.

A China, por sua vez, já lidera na categoria de receptora de projetos de "desenvolvimento limpo". Grande parte dos equipamentos ambientais, tais como filtros e sistemas limpos, deverão encontrar mercado naquele país. Há também esforço específico de toda a região no desenvolvimento tecnológico. Juntos, Japão, China e Coreia do Sul lideram os pedidos de patentes junto à Organização Mundial de

Propriedade Industrial. O que indica que, se uma revolução está mesmo a caminho, ela não passará ao largo da Ásia.

Mas o cenário não é otimista, uma vez que no início de 2007 as autoridades chinesas afirmaram que as metas de proteção ambiental não estão sendo alcançadas. Isso significa que, a curto prazo, ainda não foi possível conter as práticas de crescimento ambientalmente insustentáveis que marcaram não apenas o processo de desenvolvimento econômico chinês, mas também os dos antigos países socialistas.

Embora o Protocolo de Kioto e o seu desdobramento sejam o centro do esforço internacional, novas frentes podem ser abertas. Em visita ao Brasil, o embaixador britânico para mudanças climáticas, John Ashton, confirmou que a Grã-Bretanha pretende levar o tema ao Conselho de Segurança da ONU. Existem várias linhas que podem justificar a entrada do tema na agenda de segurança mundial. Uma é a do deslocamento de refugiados ambientais que pode provocar tensões em outras áreas do planeta. Um processo de aquecimento no Haiti, devastado ecologicamente, pode, segundo estudos feitos nos Estados Unidos, aumentar a pressão de refugiados, os chamados *boat people,* na América. Os norte-americanos, por acordo realizado ainda no governo de Jean-Bertrand Aristide, já detêm o direito de patrulhar a costa haitiana. No entanto, uma pressão ambiental maior pode transformar em mais penosa a tarefa de países como o Brasil, que tentam manter uma paz precária no Haiti enquanto se discutem planos de reconstrução econômica.

Possivelmente, existe um outro fator a motivar a iniciativa britânica de levar o tema ao Conselho de Segurança. Ele é fruto da constatação de que o aquecimento global poderá trazer algumas vantagens, como, por exemplo, a possibilidade de turismo no Ártico. A iniciativa russa de explorar o Ártico e afundar numa cápsula de titânio a bandeira do seu país é uma vontade de afirmar que a região é uma continuidade de sua plataforma marinha e anunciar que vai explorar petróleo, gás e diamantes na região. Coberto por outros tratados, como o da retirada de lixo nuclear, o Ártico é de interesse dos Estados Unidos e dos países escandinavos, sendo que a Noruega já depositou na região 3,5 milhões de sementes para garantir a continuidade da espécie humana, em caso de catástrofes naturais, guerra ou ações terroristas.

Nos processos políticos, fala-se muito na sucessão dos líderes, quando já estão no fim do mandato. Não é o caso do Protocolo de Kioto,

cujo desdobramento já se tornou dos principais pontos de tensão diplomática. Ausentes dos compromissos do Protocolo de Kioto, os Estados Unidos devem recuperar seu protagonismo na definição dos rumos do entendimento planetário no horizonte pós-2012.

O fato de ser um marco que deve ser superado por novos níveis de entendimento não significa que o Protocolo simplesmente passará. Seus fundamentos continuam sendo uma espécie de programa constantemente atualizado pelas pesquisas científicas. Um dos mais importantes dos seus 28 artigos, o artigo 2, fala dos deveres que os países devem cumprir e significa uma espécie de roteiro básico para os que estão dispostos a reduzir suas emissões e trilhar o caminho da sustentabilidade. Os pontos levantados no artigo 2 são:

- aumento da eficiência energética;
- proteção e aumento dos sumidouros e reservatórios de gases do efeito estufa;
- promoção de formas sustentáveis de agricultura, em face dos conhecimentos existentes sobre mudança de clima;
- pesquisa, promoção, desenvolvimento e aumento do uso de formas novas e renováveis de energia, de tecnologias de sequestro de dióxido de carbono e de tecnologias ambientalmente seguras que sejam avançadas e inovadoras;
- redução de isenções tarifárias e tributárias e de incentivos fiscais para os setores cuja ação colida com os objetivos da Convenção;
- promoção de políticas e medidas que reduzam a emissão de gases estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, inclusive no setor de transportes, e também a limitação ou redução de emissões de metano, através de sua recuperação e utilização no tratamento de resíduos, bem como na produção e distribuição de energia.

Logo no segundo parágrafo, os países mais desenvolvidos assumem o compromisso de reduzir ou limitar as emissões de gases produzidas pelo transporte aéreo e marítimo. Esse ponto específico dependerá da coordenação da Organização de Aviação Civil Internacional e da Organização Marítima Internacional.

Outro conceito, esse firmado no artigo 3 do Protocolo de Kioto, deve sobreviver nas próximas décadas. Trata-se do compromisso de reduzir o impacto das mudanças climáticas no comércio internacional e os impactos sociais, econômicos e ambientais nos países menos avançados. Um dos primeiros testes indiretos a esse dispositivo está

sendo colocado pelo Brasil que, na OMC, advoga para o etanol o estatuto d e *commodity*. Nesse caso, a proposta brasileira é de via dupla: contribuir para a redução dos gases com o emprego do biocombustível e valer-se do sistema de comércio internacional para facilitar sua colocação no mundo.

Outro legado que o Protocolo deixará para negociadores do futuro é a determinação de seu artigo 5: sistemas nacionais para a estimativa das emissões e também da capacidade de armazenar os gases para que não sejam liberados na atmosfera. Os países se comprometeram a criar, até o final de 2007, uma estrutura para produzir inventários, que possam, ao longo do tempo, indicar com precisão o quanto se atingiu das metas determinadas.

Já no artigo 7, dentro ainda da preocupação de monitorar os resultados, determina-se que é dos países signatários a responsabilidade de demonstrar formalmente seu resultado – o que os juristas chamam de consagração do princípio de responsabilidade objetiva, em matéria ambiental. Quem fiscaliza não precisa provar que as normas não foram cumpridas; cada país tem a obrigação de apresentar, de forma objetiva, os seus resultados.

Na opinião do jurista Paulo Afonso Leme Machado, a Convenção de Mudanças Climáticas introduziu, entre outras, uma nova e importante norma do direito positivo internacional: o *princípio da precaução*, isto é, a necessidade de ação antecipada diante de risco ou perigo. O Protocolo de Kioto foi um modesto fruto desse princípio. No conceito de precaução estão embutidas duas fontes de incerteza: o perigo, ele mesmo, e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução – afirma o jurista – visa gerir a espera da informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento em que os conhecimentos científicos vão se modificar.

No que diz respeito à modificação da ciência, ela foi muito rápida, no sentido de que os relatórios do IPCC cada vez enfatizavam o perigo real do aquecimento. Isso também aumentou o embaraço dos países que não ratificaram o Protocolo. Na medida em que novos dados iam surgindo, o princípio da precaução, isto é, da ação antecipada, foi se reduzindo a uma ação cada vez mais necessária, uma vez que o segundo componente – a espera da informação – ia sendo superado.

O impacto dos relatórios do IPCC na mídia mundial fez com que, em certos momentos, fossem atribuídos ao aquecimento global fenômenos que teriam existido sem ele. Daí o esforço, sobretudo nesse princípio de

século, para determinar quais são, de fato, os efeitos que podem ser atribuídos às mudanças climáticas.

Cientistas americanos, especializados em furacões, questionaram, por exemplo, a tese de que estão sendo mais frequentes. Argumentam que o único dado empírico comprovado é uma redução na média da velocidade máxima dos furacões.

A revista *Nature*, em seu número 416, apresenta um longo trabalho assinado por nove pesquisadores e intitulado "Respostas ecológicas às mudanças climáticas recentes". O argumento principal do artigo é que já estamos num período de mudanças climáticas – o aumento da temperatura média, no século passado, foi de 0,6°C –, com impactos óbvios nos ecossistemas. O trabalho afirma que, nos Alpes, as florestas estão se deslocando montanha acima de um a quatro metros por década. Arbustos do Alasca expandiram-se para zonas geladas, onde antes não existiam. Os peixes e o plâncton das costas da Califórnia e do Atlântico Norte, conhecidos como espécies de água quente, invadiram sistemas de águas temperadas ou frias. Na Costa Rica, aves da floresta tropical passaram a habitar zonas de montanha. Nos Estados Unidos e Europa, 39 espécies de borboletas deslocaram-se até 200 quilômetros para o norte, fugindo das temperaturas mais altas. Plantas e invertebrados da Antártida sofreram mudanças de distribuição devido a um aumento no período de degelo e na quantidade de zonas sem gelo. Esses são apenas alguns aspectos detectados pela pesquisa.

Inúmeros outros vieram à tona nos primeiros anos do século XXI, colocando também a pergunta sobre a ocorrência de um aquecimento mais rápido. Essa mudança de ritmo relaciona-se ao problema das correntes oceânicas, cujo enfraquecimento e colapso são decisivos.

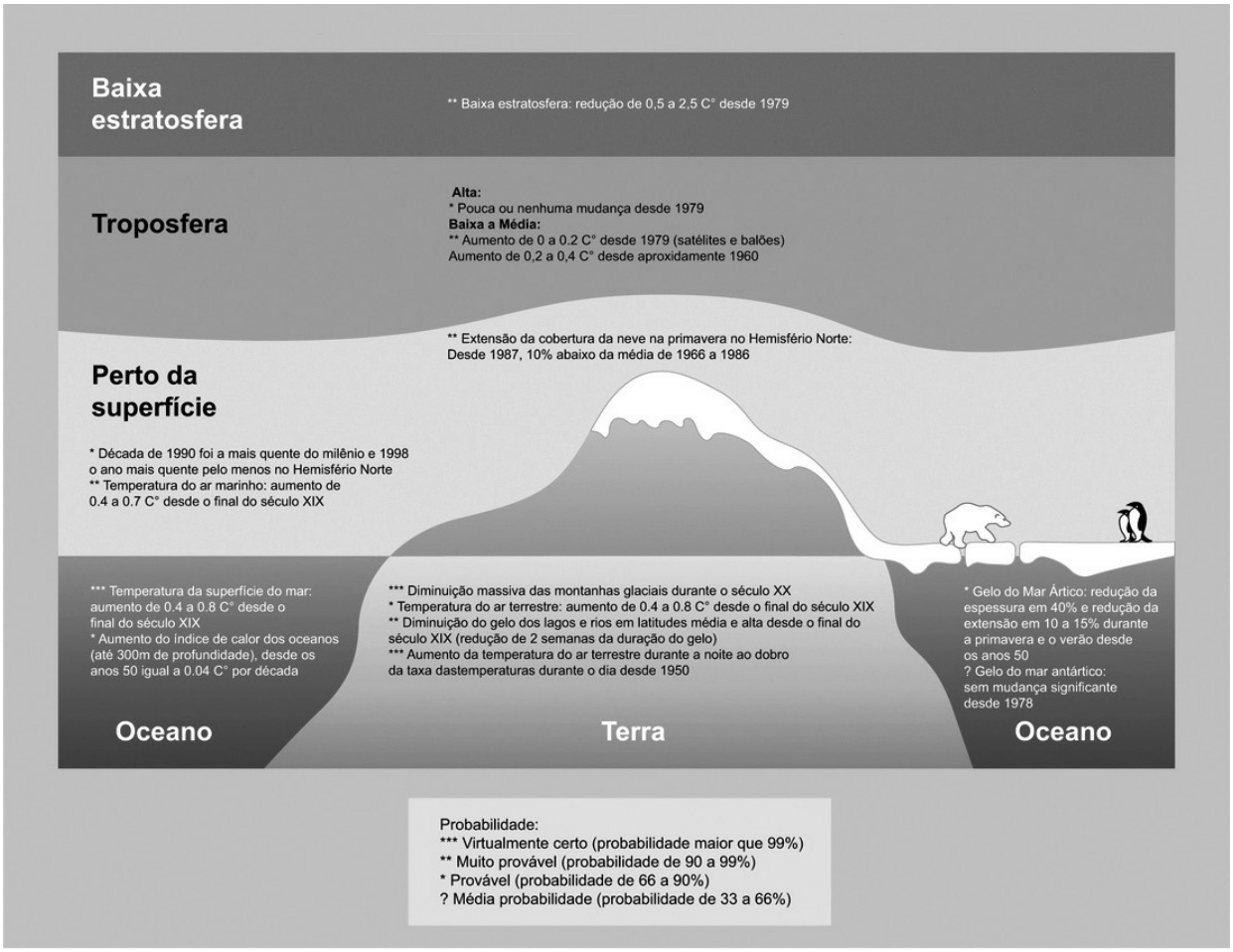
Um outro estudo, apresentado também na Conferência de Exeter, assinado por oito estudiosos, afirma que os modelos de projeção indicam um aquecimento maior no Ártico. O estudo trabalha com a hipótese de um aquecimento de 2°C acima do nível do período pré-industrial. Isto apenas entre os anos 2026 e 2050.

Para os que seguem o movimento no conjunto, o marco de 2°C até o ano de 2050 passa a ser o aquecimento esperado. A definição de *mais rápido* significa que as mudanças ultrapassem esse marco dentro do período. Mesmo assim, diferenças de 2°C podem provocar imensas variações regionais. O exemplo do Ártico é importante para destacar o impacto regional do aquecimento.

A convergência da visão científica e do esforço político significa que é

necessário trabalhar muito ainda no exame dos cenários de estabilização do clima. Até o momento, metade das emissões produzidas pela atividade humana é reabsorvida pela natureza. Até que ponto essa quantidade de absorção não será reduzida pela ação da mudança climática no ciclo natural? É possível admitir que, de certa forma, a redução das emissões será minimizada pela perda da capacidade de absorção do CO_2 da natureza na superfície terrestre e nos oceanos?

Esquema dos indicadores de temperatura.



Uma das variáveis importantes no cenário de estabilização é projetar um nível de concentração adequado dos gases de efeito estufa. No projeto da União Europeia, para o marco de 2°C, o nível de concentração do CO_2 deveria ser de 550 partículas por milhão. Algumas pesquisas indicam que há uma chance, nesse cenário, de que a temperatura suba mais do que 2°C.

Em termos matemáticos, ao estabelecer uma relação entre emissões

e temperaturas, observa-se que 550 ppms significam o dobro da concentração da era pré-industrial (278 ppms), com potencial de aumentar a temperatura em 3°C. A concentração atual é de 372 ppms. Tudo isso torna gigantesco o esforço de determinar um caminho, pois a meta definida pelos políticos pode até ser alcançada sem que se obtenha uma sincronia entre ela e o aumento da temperatura tolerada.

A existência de algum nível de dúvida levou especialistas a perguntarem se valia mesmo a pena reduzir as emissões agora. Essa objeção, de um lado, refere-se ao avanço tecnológico insuficiente, mas também à dificuldade de retorno do capital investido. Pressentindo essa dúvida, que alimenta o ceticismo norte-americano, a Grã-Bretanha lançou um argumento importante no relatório encomendado ao economista Nicholas Stern. Para ele, seria muito mais econômico intervir agora do que no futuro. A opção de intervir no futuro representaria, segundo seu relatório, uma perda anual de 20% no PIB planetário, algo tão negativo quanto as guerras mundiais e a Grande Depressão da década de 1930. Stern, ex-economista chefe do Banco Mundial, trabalha com uma meta de estabilização de mais 2°C. Para isso, recomenda a redução das emissões em 65%, com um custo de 1% do PIB mundial. Recomenda também o uso intensivo do MDL.

Alguns países produtores de petróleo manifestaram suas dúvidas sobre a precisão do modelo de Stern, prolongando, na verdade, uma longa desconfiança entre eles e os defensores de fontes alternativas de energia, algo que ficara bastante visível já na Cúpula da Terra.

O estudo de Stern tem precedentes históricos. No fim do século XX, Stephen H. Schneider publicou um artigo intitulado “Os custos derivados de reduzir ou não reduzir as emissões de gases do efeito estufa”. Ele afirma que é mais econômico intervir o quanto antes e antecipa o próprio MDL, propondo que o Japão reduza não somente suas emissões como também parte das emissões chinesas.

Um setor da economia que se antecipou no debate sobre o aquecimento global foi o negócio de seguros. Em 1993, numa conferência organizada pelo Greenpeace em Nova York, o setor já demonstrava sua preocupação. Seu porta-voz, Eugene LeCompte, diretor do Comitê Nacional de Seguros de Bens dos Estados Unidos, afirmou que, apesar de saneado financeiramente, com excedente de US$ 160 bilhões, o setor poderia ser arruinado em virtude da ocorrência de grandes acidentes climáticos. Essa profecia lúgubre foi elaborada na década anterior ao furacão Katrina, antes da previsão de que furacões

de grau 5 poderiam se tornar mais frequentes. Mas, já naquela época, Píer Vellinga, do IPCC, afirmava que o setor de seguros poderia ser apenas a primeira vítima, pois a tendência, em sua derrocada, era a de contaminar todo o setor financeiro.

A fase de negociações pós-Protocolo de Kioto já começou: sua primeira grande reunião foi realizada em Montreal, em 2005. A mais recente deu-se em Bali, Indonésia, em 2007. Essa reunião marcou dois avanços. Da parte brasileira, aceitou-se pela primeira vez determinar marcos de redução do desmatamento que possam ser universalmente controlados. O Brasil evitou, cuidadosamente, a palavra "metas", para que não sejam consideradas obrigatórias. Mas, ao aceitar reduções e um controle universal, avançou em termos de conteúdo. Os Estados Unidos, que sempre ameaçam abandonar as negociações, por sua vez, também aceitaram continuar o processo de discussão que vai determinar o comportamento planetário pós-Kioto.

Embora as organizações ambientalistas demandem decisões concretas e ousadas para o período posterior a 2012, não é esse ainda o espírito das partes, tanto na Convenção do Clima como no Protocolo de Kioto. O mais provável é que se comece a discussão pelos procedimentos com a habilidade necessária para atrair os dois grandes, Estados Unidos e China.

O limite de tempo para um documento pós-Kioto é 2009. O grande medo é que essa nova negociação encontre os mesmos impasses que paralisaram a Rodada de Doha da OMC, ou seja, posições irredutíveis, colocando de um lado os países mais industrializados, de outro os chamados emergentes.

O físico brasileiro Luiz Gylvan Meira Filho, que participou das negociações que resultaram no Protocolo de Kioto, vê dois caminhos possíveis para o futuro. Um deles é a convivência de duas táticas para reduzir as emissões: uma no interior do próprio Protocolo; outra a de reduções voluntárias, liderada pelos Estados Unidos. Outra possibilidade no horizonte é o alargamento do prazo de redução das emissões: um espaço de cinquenta anos, por exemplo, talvez dê mais flexibilidade de negociação do que metas de quatro anos.

No cenário internacional, o Brasil está sendo instado a determinar metas de redução de suas emissões, mas de certa forma resiste, com o argumento de que o artigo 9 prevê uma avaliação das reduções dos países que foram obrigados a isso, pelo texto do Protocolo. As hesitações brasileiras na reunião de Nairóbi (Quênia), em novembro de

2006, fizeram com que ONGs presentes ao encontro dessem ao país o título de “fóssil do ano”.

O problema é que o Brasil foi envolvido em negociações comerciais, representando com a Índia, na Rodada de Doha, os chamados “países em desenvolvimento”. O confronto Norte-Sul ainda é uma grande referência de nossa diplomacia, embora esse confronto se dê, agora, à beira do abismo das mudanças climáticas. A dificuldade de compreender os múltiplos papéis do país na arena global ainda é muito grande. Se, no campo comercial, representa setores marginalizados pelas regras, ao passar para a esfera ambiental, o Brasil é reconhecido como uma potência em biodiversidade. Apesar disso, mesmo aí, prefere a timidez do primeiro papel, o de parceiro comercial inferiorizado.

Na conferência de Joanesburgo (a Rio+10), em 2002, a posição brasileira, inspirada pelo físico José Goldemberg, era a de propor uma meta de 10% de energias renováveis até 2020. A Europa praticamente dobrou essa aposta e promete alcançar 20% de energia renovável. A julgar pelos planos da União Europeia e pela decisão dos países mais comprometidos, é muito possível que a posição da Europa siga sendo aquela que mais se aproxima das expectativas dos ambientalistas. Devem vir dos Estados Unidos e da Austrália as maiores dúvidas sobre sua utilidade como base de negociações futuras.

Entre muitos políticos norte-americanos há uma compreensão de que o movimento ambientalista no seu conjunto, especificamente o que debate mudanças climáticas, tem um pouco da característica de uma religião secular: tende a considerar uma heresia qualquer fato empírico que conteste sua crença. O filósofo britânico John Gray, que escreveu um livro sobre as religiões apocalípticas e a morte da utopia, é um conhecedor de “religiões seculares”, como o comunismo e o fascismo. Seu trabalho mostra claramente como os planos utópicos para reescrever a experiência humana resultaram em sangrentas tragédias.

No entanto, as reservas que Gray faz ao sucesso das visões ecológicas, que, aliás, lhe interessam muito nos seus primeiros escritos políticos, são as que nascem do ceticismo. Se estivesse na conferência em que os líderes de ilhas do Pacífico Sul manifestaram o medo de ter o mesmo destino dos dinossauros, o filósofo provavelmente teria perguntado: quem nos garante que esse não é o destino de toda a humanidade?

Um dos problemas da visão apocalíptica que os relatórios do IPCC suscitaram, a despeito da vontade dos cientistas, é o de que o

Apocalipse é o fato ideal, tanto nas religiões como nas suas réplicas seculares, as crenças em algo que muda o mundo e determina o fim da história com todos os seus conflitos. De fato, apesar de todos os esforços para manter as condições de vida, não há nada garantido, exceto a necessidade de resistir, independentemente do resultado final.

Dois fatores distinguem o esforço atual para preservar o planeta do processo de mudanças climáticas. Um é o fato de que os cientistas estão em permanente contato com a natureza e em permanente reexame de suas ideias no confronto com a realidade. O outro, explicitado nas palavras do próprio presidente do IPCC, é o de que suas propostas serão levadas a todos os povos, respeitando-se o princípio de autodeterminação: o desejo de cada sociedade de viver como ela própria definiu.

NOTAS

[1] O caso das florestas tropicais, no fim dos anos 1980 e início dos 1990, atraía mais interesse. Era evidente, no entanto, que, àquela altura, os países que detinham essas florestas eram responsáveis por 58% da dívida externa do chamado Terceiro Mundo. Em outras palavras, estavam já incapazes, por falta de recursos, de evitar as perdas que, em algumas pesquisas, indicavam o abate de 75 mil km^2 por ano de floresta, em todo o planeta.

[2] Os clorofluorcarbonos também produzem efeito estufa em grande quantidade, mas passaram a ser regulados especificamente pelo documento de Montreal.

[3] Como podem ter chegado a essa conclusão? Os cientistas desenvolveram métodos de pesquisa das mudanças climáticas através do exame das camadas de gelo e sedimentos. As medidas de isótopos de oxigênio e hidrogênio permitem determinar a temperatura do ar, no momento em que se formou o gelo. Quanto mais profundo o bloco estudado, mais antiga é sua formação. Penetrações contínuas na camada da Antártida permitem um estudo de até 160 mil anos atrás.

[4] O metano e o óxido nitroso são gases um pouco ofuscados no debate midiático, mais concentrado na presença do CO_2. Entretanto, ambos são muito mais poderosos que o dióxido de carbono. O metano é produzido pelos ruminantes que emitem gases, pelos pântanos, nas plantações de arroz. O óxido nitroso, por sua vez, é resultado do uso de fertilizantes na agricultura.

BIBLIOGRAFIA

AL GORE. *Uma verdade incoveniente*. Barueri: Manole, 2007.

LOMBORG, Bjorn. *O ambientalista cético*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

LEGGETT, Jaremy (org.). *Global Warming*: The Green Peace Report. Oxford: Oxford University Press, 1990.

LIMITS TO GROWTH. Clube de Roma, 1972.

SCHELLNHUBER, Hans Joachim; CRAMER, Wolfgang; NAKICENOVIC, Nebojsa; WIGLEY, Tom; YOHE, Gary (eds.). *Avoiding Dangerous Climate Chance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável*: o desafio do séc. XXI. São Paulo: Garamond, 2005.

O ORGANIZADOR

DEMÉTRIO MAGNOLI
Sociólogo, doutor em Geografia Humana pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e integrante do Grupo de Análises de Conjuntura Internacional (Gacint) – USP. Organizador e Coautor de *História das guerras* (Editora Contexto).

OS AUTORES

CELSO LAFER
Celso Lafer (PhD Cornell, 1970), professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Foi ministro das Relações Exteriores (1992, 2000-2002) e embaixador, chefe da delegação do Brasil em Genebra (1995-1998). É autor de obras relevantes na área de direitos humanos.

ELAINE SENISE BARBOSA
Historiadora e professora de História. Coautora de *História das guerras* (Editora Contexto).

FERNANDO GABEIRA
Escritor, jornalista e deputado federal (PV-RJ).

FLAVIO DE CAMPOS
Professor de História Medieval da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP).

GILSON SCHWARTZ
Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP) e diretor do projeto Cidade do Conhecimento, da USP.

JOSÉ RIVAIR MACEDO
Doutor em História Social pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Professor do Departamento de História e do PPG em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do CNPq. Sócio fundador da Associação Brasileira de Estudos Medievais – Abrem. Coautor de *História das guerras* (Editora Contexto).

LUÍS FERNANDO PANELLI CÉSAR
Diplomata e especialista em temas de energia, é secretário executivo da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

LUIZ DE ALENCAR ARARIPE
Coronel de Artilharia e de Estado-Maior do Exército (Reformado). Membro Titular do Instituto de História Militar e Geografia do Exército. Coautor de *História das guerras* (Editora Contexto).

MARCOS DE AZAMBUJA
Foi secretário-geral do Itamaraty, embaixador na França e na Argentina e representante do Brasil na Conferência do Desarmamento e na Comissão de Direitos Humanos. É membro do Instituto Histórico Geográfico Brasileiro (IHGB), do Conselho do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e vice-presidente do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri).

MARIA HELENA VALENTE SENISE
Historiadora e pós-graduada em História Cultural pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), onde desenvolveu estudo sobre colonialismo europeu no Extremo Oriente.

MÔNICA HERZ
Professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e diretora do seu Instituto de Relações Internacionais. Doutora em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science, é presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais desde 2007.

ROBERTO ROMANO
Doutor pela École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris (1978) e professor titular da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

SAMUEL FELDBERG
Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor de História das Relações Internacionais das Faculdades Rio Branco e membro do Grupo de Análise em Conjuntura Internacional (Gacint) da USP.

WILLIAM WAACK
Formado em Jornalismo e Ciências Políticas, é mestre em Relações Internacionais e atualmente trabalha como jornalista na Rede Globo. Coautor de *História das guerras* (Editora Contexto).